

請願権考 その二 — 契勵と抑圧と許容の系譜 —

縣 幸 雄

- 一 序
- 二 請願の歴史的発展
- 三 その奨励の時期（以上大妻女子大学文学部紀第一九号）
- 四 その抑圧の時期

明治新政府は、元老院開設の期の頃より言路洞開の政策の変更を行い、建白に対する抑圧の政策を始める。ここでの抑圧には、刑罰をもって一定の建白を行った者を処罰する施策の採用を行ったということである。元来、為政者への情報提供という意味を持つ建白は、内容の如何に関係なく自由濶達に行うところにこの制度の意義があり、一定の建白を行った者に対して制裁を加えるものであれば、それによりおのずから建白は抑制されるにいたる。明治新政府が、慶応四年以来、採用していた言路洞開の政策は、この意味で、明治八年六月をもって終焉をむかえたものといえる。

一 新聞紙条例第一六条 明治八年六月二八日

この刑罰をもって規制しようとする政策は、何時に始まるのか。それは、明治八年六月二八日、太政官の布告による新聞紙条例第一六条「院省使庁ノ許可ヲ經シテ上書建白ヲ載スルコトヲ得ス犯ス者ハ罰

前条ニ同シ」と規定して、禁獄一月以上一年以下罰金一〇〇円以上五〇〇円以下とするものと規定したことに始まるものと考えられる。

法制定のルールからすれば、この太政官の布告は異例なものともいえる。つまり、明治八年四月一四日、「元老院大審院ヲ設立シ立憲政体ヲ立ツルノ詔」が渙発され、元老院が組織され、四月二五日に公布された元老院職制章程の第一条で「元老院ハ議法官ニシテ新法ノ設立旧法ノ改正ヲ議定シ及諸建白ヲ受納スル所ナリ」として、建白処理を元老院の主要な職務としていることからすれば、建白に関する処理の規則は元老院が規定するのが本来のものといえる。確かに、元老院開院の詔を得たのは明治八年七月五日であり、新聞紙条例が布告された時には、元老院が組織されてはいないために、法制定の形式からすれば、太政官が立法を行うことは法的には問題がないとしても、元老院が開院されることが近々に迫っている時期に、この類の条例を制定し布告するのは、法定立の原則からすれば異例なものといえる。

明治八年四月一八日の元老院の開設以来、元老院は、議員は召集されてはいないとしても、その事務は開始されており左院に代る建白受理の機関としての地位を占めている。明治八年四月二五日、太政官は「諸建白類自今元老院へ差出サシム」との布達を出している。つまり、「諸建白類当分正院分局（可差出旨第六十号ヲ以テ布告候処自今元老院へ可差出此旨布告候事）」として、太政官の最高機関である正院宛の建白を元老院に提出させるように、法改正を行っている。このよ

うに、元老院に建白処理の職務を与えながら、他方において、太政官が建白処理の原則を規定したのは、一つには、三権分立の原則が確立されていないこと、また自由民権運動の高まりの中で政府批判の言論を禁止するための早急な言論規制立法の制定の必要があったからと考えられる。

この新聞紙条例の制定の主たる目的は、建白の抑制のために制定されたものではなく、既に明治維新直後から行われている一連の言論規制立法の嚴罰主義の採用によるその強化と完備とにあるとされている。この問題に対する論考としては、奥平康弘著「日本出版警察法制の歴史的研究序説」の精緻な研究があり、ここではこれに立ち入る必要はない。ただ、本稿の論旨との関係で若干の敷衍をすれば、次の如くである。明治新政府は、言論に対して、当初より検閲制度を採用して、反政府的言論の取締を行っている。つまり、明治元年閏四月二四日の「新著並翻刻書類官許を経ずして刊行売するを禁ず」との布告、明治元年六月八日の「官許を得ずして新聞紙類を刊行するを禁ず」との再度の布告、明治元年六月二〇日の「出版書籍は都て草稿を進致し検査を受けしむ」との布達、明治二年二月八日の「新聞紙の出版を許し学校をして管理せしむ」との布達を出している。ここに学校というのは、昌平・開成学校のことであるが、これは単なる教育機関ではなくして、教育行政機関の役割を与えられているものであり、その後設立される文部省の前身である。この学校は太政官布達の施行規則ともいべき「新聞紙印行条例」を定立しているが、ここには政府の政治をみだりに批判することを禁止する規定はみられるが、新聞紙上に政府に提出した建白を掲載し広く世論にアピールすることを禁止する規定はなされていない。その後、明治二年五月一日に「書籍准刻事務を学校に属し出版条例を定む」として出版条例を制定し、明治三年二月二二日に「書籍新刻免許事務を大史に管轄せしむ」との布達を出し、明治四年八月四日「出版免許は自今文部省に請願せしむ」との布達を出し、明治五年一月一三日に出版条例は改定されている。これら

改定された条例にも、建白書の内容を雑誌に記載することを禁止する条規はみられない。明治六年一〇月一九日に、太政官布告として「新聞紙発行条目」を太政官は布告する、ここにおいても、建白書の掲載に関する規制と違反に対する制裁は定められてはいない。

建白掲載の禁止は、これらの経緯からすれば、明治八年六月二八日の「新聞紙条目を廃し新聞紙条例を定む」との布告により、新聞紙条例が制定されたことに始まる。この新聞紙条例の立案者は、井上毅、尾崎三良（戸田三郎）、箕作麟祥等であるとされているが、政府批判の言論を禁止する趣旨で新聞紙発刊を規制することには何らの変更はないものであるが、何故に、ここに新たに無許可で新聞紙上に建白を掲載することを刑罰を以って規律しようとしたのか。これは、前稿の小結においても、既に指摘したところであるが、明治六年五月七日に「国家財政を憂へて」との標題で当時大蔵大輔であった井上馨と渋沢栄一等が国家財政の有様を批判した奏議書を政府上層部に提出し、そして同じものを新聞紙上に公表して世論にアピールしたことにつき処罰された前例があること、明治七年一月一七日に副島種臣・江藤新平・後藤象二郎・板垣退助等による民選議会議設立建白書を左院に提出し、そして同じものを新聞紙上に公表し、それが世論の沸騰を招いたことなどが、その理由であると考えられる。

ところで、法の規律の対象となる新聞社の側では、事前に政府に質問状を提出し、政府の言質を得ることによって、法の適用をまぬがれようとした記録が残されている。明治八年七月一七日に都内有力新聞社である東京日日新聞日報社、郵便報知新聞報知社、東京曙新聞日報社、評論新聞集知社、日新真事誌一新社、朝野新聞社、読売新聞日報社の編輯人と社主の連名で、新聞紙条例の解釈適用に関する疑義を明らかにするために、逐条別質問文を作成して、次のように東京府を通して政府の返答を求めている。本稿に關係する質問は次の如くである。⁽⁴⁾

東京府伺 内務省宛

府下新聞紙社日報社外六社ヨリ讒謗律共新聞紙条例ノ儀ニ付別紙ノ
通御省ヘ伺書差出候間致進達候可然御指示有之度候也

七月一七日

今般政府ニ於讒謗律並新聞紙条例ヲ被定候旨明治八年六月二八日太
政官百一号及ヒ百十一号ヲ以テ御布告相成候ニ付私共ハ篤ク此律例ヲ
奉戴シ小心謹密以テ禁止ノ罪ヲ犯サ、ル事ニ注意仕度候処右ノ辭約ハ
解約ニシテ意深ク私共各自ノ新聞ヲ編輯シ発行スルニ当リ往々實際ニ
於テ御趣旨ノ在ル所ヲ今明ニ諒解致兼候ヨリ心得方ニ迷ヒ目下ニ差聞
至急御指令被下候様奉懇願候也

七月一二日

第一六条ニツイテノ伺

上書建白ヲ載セルト欲スル時ハ（建白者ノ情願ニ出ツルト否トヲ問
ハス）各自ノ新聞編輯人ハ其写ヲ副ヘ院省使庁ヘ向テ許可ヲ乞フベシ
（書留郵便ヲ以テ之ヲ上請ス）而シテ其ノ院省使庁ハ此ノ上請ヲ受取
リタル翌日ヨリ遅クトモ五日ノ間ニ可否ノ指令ヲ副ヘテ右ノ写シヲ郵
便ニテ下附有之候様奉願候若シ五日ヲ過テ指令ナキ者ハ即チ官ノ黙許
スル所ト見做シテ之ヲ記載スレトモ敢テ本条ノ禁ニ触レサルト儀相心
得不苦候哉

懇請書歎願書ノ類ハ上書建白トハ別種ノ者ト相心得不苦候哉

この東京府を通しての質問状によると、第一に建白書掲載の許可願
を提出した後五日以内に回答がない場合には許可を与えたものと解す
ることとすること、第二に政府に対する嘆願書の類は建白書とはみな
さず自由に新聞に掲載し得るものとするなど、新聞側に有
利な解釈の言質を得ようとしている。東京府は、内務省に対して、こ
の質問への回答を求めているが、政府はこの質問を黙殺している。

また、司法省も、次の如き伺を政府中枢に対して行っている。⁽⁵⁾

司法省伺

今般讒謗律並新聞紙条例発行ニ付テハ実施上即今差支有之ノ条件
至急御指令相成度

第一条 讒謗律ニ触ル、件々ハ一般士民ハ言ニ及ハス官吏官庁ヨリ上
書建白セシ類ト雖自ラ新聞紙上等ヲ以テ世ニ公布スル者ハ一般同様
ノ処分ト相心得可然哉

第二条 新聞紙条例第一六条ニ院省使庁ノ許可ヲ經シテ上書建白ヲ
載スルコトヲ得ス犯スモノハ云々ト有之右許可ト称スルハ上書建白
ヲ受取リタル院省使庁ノ許可ニ候哉又ハ上書建白ヲ捧ケタル院省使
庁ノ許可ニ候哉但シ許可ヲ受ケタル新聞社ハ縦ヒ讒謗ノ事ニ触ル、
ト雖モ其罪ヲ問ハス官吏即チ其ノ罪ニ坐ス儀ト相心得可然哉

この伺に対しては、政府中枢は回答を出している。第一条の官吏が
提出した上書建白書も新聞に掲載すれば処罰の対象となるものか否か
につき、記録によるとこの伺に対して政府実力者である参議の木戸孝
允がわざわざ回答を示し「官庁公務上ノ建白ヲ公布スベキノ理ナシ若
シ漏ラシタルモノハ自ラ律アラン」として当然に処罰すべきものとし
ている。第二条の上書建白の掲載を許可するのは受理した院省使庁で
あるのかその内容の処理する権限を有する院省使庁であるのか、また
掲載が許可された上書建白が讒謗律に反していた場合処罰されるのは
官吏であり新聞社は無罪となるのかにつき、「上書建白ヲ受取タル院
省使庁ノ許可ト可相心得事但以下伺ノ通」として、前者については受
理した院省使庁であるとし後者については許可した官吏のみを処罰す
るとしている。この回答によれば、建白を書いた者よりは新聞に公表
することを許可した官庁の責任が問われることが多いことになり、い
きおい官僚の側からすれば無用の罪を問われることがないように建白

の発表許可を与えなくなることが期待される。

この類の何を司法省が行い前述の回答を得ているが、この期においては、司法卿江藤新平の失脚にともない司法省の権限は縮小されているため、省内での取扱のための基準として活用されたものであり、建白処理の一般原則として全官庁に対して告示すべきものとして示されたものとはいえないが、新聞紙条例第一六条の有権的解釈として、このような意味で権力の中核にある者達は解釈していたといえる。

新聞紙条例の制定は、同日に制定された讒謗律とあいまって、政府中核にある者は、政府批判の言論の鎮静化に大いに期待したようであるが、従来の言路洞開の政策の下でかなり自由闊達に論陣を張ってきた新聞界をかつて刺激して期待された予防的な効果をもたらさなかったものといわれている。両法の影響は当初は新聞紙上にあらわれ民権論は下火となり直截的な政府批判の言論は見られなかったが、曙新聞の編輯人末広鉄腸が明治八年七月二〇日に自ら筆をとって新聞紙条例を批判した論評を発表し、さらに数日後に条例を攻撃する匿名の投書を紙上に掲載した。八月四日末広は東京裁判所に呼び出され取調べを受け、彼はその場で思うままに陳述し禁獄二月罰金二〇〇円の判決を受けたが「監置の場所なし」との理由で、東京府に引き渡され自宅監禁となったという。このことが新聞紙上に報道されると、末広に同情する者が多く世論は沸騰した。次いで八月一二日東京日日新聞編輯長代理甫喜山景雄は新聞紙条例を批判する投書を掲載したことにより、教唆に問われて禁獄一〇日罰金一〇〇円に、一八日には郵便報知新聞編輯人の栗本鋤雲も同月四日の紙上掲載の社説に付いて取調べを受けている。この当時の状況を伝える記事の例として、東京日日新聞の明治八年八月一六日号は「新聞条例の犠牲者続出」との見出しで「報知社編輯長代理岡敬孝は一昨十四日裁判所へお呼び出しになりました朝野新聞へもとうとうお鉢が廻って、成島柳北先生も昨十五日警視庁第一分庁へ呼び出され、本日九日の論説に付検事局より掛け合云々にて町用預けに成りましたが、全体新聞紙屋と云ふ奴は彼処でも泥棒が縛ら

れ、此処でも密夫が捕ったヤレ何処何処では地獄が幾人狩り捕れたとか、兎を何百疋かくして居て捕縛せられたとか、毎日毎日人のしぼられた事を喜しがって書いて出上るから、そのむくいで何の新聞屋も新聞屋も斯なに皆小口から縛るので御座りませう、イヤもう因果応報の理と申す者は争はれぬ者で五座る。吟香などは臆病だから怖くって堪りません、もう編輯人は止たい者だ」とのコラムをのせている。二〇日には曙新聞の編輯人の末広は条例批判の投書を掲載したことにつき禁獄一月罰金一〇〇円に、二八日には朝野新聞の編輯長成島柳北は教唆に問われて禁獄五日に、三一日には郵便報知新聞の編輯長岡敬孝は新聞紙条例を誹謗したものとして禁獄一月罰金一〇〇円に処せられた。九月に入ると、更に評論新聞、横浜毎日新聞等にも及び「文字の獄」は益々増加して、禁獄の多い新聞ほど名声が上がるという現象さえ生じたとされている。

ところで、新聞紙条例施行直後に、政府に提出した建白を新聞紙に無断で掲載を行った例は見られない。そのため、この一六条の果たした機能は不明であるが新聞側のこの条例への一連の対応の仕方からすれば、もし掲載すべきものがあると判断すれば掲載し世論に訴えたことは十分に予想し得るものと考えられるが、それを証明することはできない。この新聞紙条例の評価として、前掲の奥平康弘論文は「取締目的が厳存し、これを達成しないわけにはゆかない政府としては、両法を無暗に適用し、その結果『文字の獄』と呼ばれる違反事件の山積をみたが、か貴重な違反事件はしかし、新聞界をますます刺激するのみであって、体制馴致的な新聞内容を作り出さなかった。新聞紙条例および讒謗律は、結果的にみて、失敗作であったといわなければならない。」とされているが、建白の自由の抑制の方法という点に関しては、新聞紙条例は、失敗作であったか否かを評価することはできない。ただ、前掲のように新聞社が連名で政府に対して一六条の適用基準の有権的解釈の提示を求めた例があるように、それ相応の心理的な圧力を加えたことだけは事実であり、この意味での効果はこの期にお

いてはあったとの評価だけできると考える。

二 願書建白書受付規則 明治八年七月一二日⁽⁹⁾

明治八年四月二五日、元老院職制章程が定められ、第一条で「元老院ハ議法官ニシテ新法ノ設立旧法ノ改正ヲ議定シ及諸建白ヲ受納スル所ナリ」と規定し、第八条で「各行政官ニ於テ既定ノ法令規則ニ違背スル処アレハ之ヲ推問シ其事由ヲ天皇陛下ニ具奏スルヲ得ルト雖トモ官員ノ黜陟ヲ議スルヲ許サス」と規定して、法律議定権と建白受納権を元老院の基本的機能とし、建白を前提として機能し得るものと考えられる行政監察権である推問権を認めていた。この三つの権限をめぐって、その拡大、つまり元老院の権限強化、立法官としての実質化を求める元老院側と、これをおさえて元老院の独立性を制限しようとする政府の中樞部と対立し、五月二九日、元老院は會議を開いて元老院職制章程の改定を議決し、第一条「本院ハ立法官ニシテ凡テ新法ノ設立旧法ノ改正ヲ議定ス天皇陛下ノ直管スル所ナリ」として立法院として政府から独立していることを規定し、第一六条「本院ハ常ニ行政司法ノ動靜及ヒ其長官ノ責任ヲ視察シ若シ法律規則ニ違ヒ或ハ限外ノ權力ヲ使ヒ其他公事ニ就テ犯戾スル者アルトキハ之ヲ推問シテ其事由ヲ上奏ス然レトモソノ黜陟ヲ議スルコトヲ得ス」として推問権の範圍を拡大して行政監察権以外に司法権も監視し裁判官彈劾権をも有するものとし、第一七条「本院ハ國民現有ノ權利ヲ保護シ其乞願並ニ建白ヲ採聽シ其処分ヲ議スルコトヲ得ル」として建白受納権の意義を國民の權利保護にあると定義したが、前稿三の一四において指摘したように、政府内部の有力者である大久保利通や伊藤博文の反対により、採択されるにいたらなかった。こうして、設置以来その権限をめぐって紛糾してきたが、この権限をめぐる争いが決着し、七月五日に正式に開院をし、後述するように九月一二日には章程改定までの間議事は中止すべしとの達が太政大臣より出され、その後一月二二日に四月二五日

の章程は改定され、従前の条例・規則・説明書はすべて廃止するとの布達が発せられた。

このように、元老院開設以来、紛争があったが、左院の廢院後の建白處理の機關としての役割を担っているものであり、その平常業務として、建白の受理をしている。元老院は、一月二五日の章程改定までは、四月二五日の職制章程の規定による建白受納を行うことになるが、五月一四日に元老院議定として「一 当分ノ内議官出席半数ヲ減セサレハ會議ヲ開クヘシ」と自律的に集會を開き議事を行うもの——前記の元老院の職制章程の改定もこの議定にもとづいて立案したものである——としている。この議定によって、七月一二日、第一条に規定する建白受納権の施行細則ともいふべき願書建白書受付規則を制定して、七月一九日に上奏している。次の如くである。

第一条 凡ソ願書建白書ハ本貫身分姓名年令職業住所ヲ誌シ下ニ実印ヲ捺シ或ハ華押ヲ手書シ且表紙ニ其書ノ大意ヲ記ス可シ

第二条 凡ソ願書建白書ハ普通ノ文ヲ用ユ可シ外國ノ文ヲ用ユ可ラス若シ外國ノ語ヲ用ヒサルヲ得サルトキハ其訳語ヲ添テ之ヲ差出ス可シ

第三条 凡ソ願書建白書ノ文ハ恭敬ヲ主トシ言若シ天皇及ヒ 皇廟皇后皇子親王等ニ涉ルトキハ殊ニ不敬ノ言ヲ用ユ可ラス又政府ヲ嘲譏ス可ラス

第四条 凡ソ願書建白書ハ必ス正副二本ヲ差出ス可シ

第五条 凡ソ願書建白書ヲ差出ス者必ス午前第九時ヨリ午後第一時ニ至ルノ際ニ於テス可シ

但郵便ヲ以テ差出ス者ハ此限ニ非ス

第六条 凡ソ願書建白書ノ受付掛ハ該課書記生之ニ任ス可シ

第七条 凡ソ願書建白書ハ該課書記生先ツ第一第二第三第四ノ規則ニ合ヤ否ヤヲ檢シ合規ノ者ハ之ヲ受取り正副二本トモ其表紙ニ事故ノ姓名年月日及ヒ番号ヲ朱書シ其標目及ヒ摘要ヲ作り之ヲ該課書記官

ニ呈ス可シ

第八条 該課書記官ハ其願書建白書ヲ通閱セシ后收聴ト返却トヲ論セ
ス意見ヲ附シテ之ヲ議長ニ呈シ決ヲ取ル可シ

第九条 凡ソ願書ハ議長之ヲ通閱セシ后其事宜シク処分ス可キ者ト思
考スルトキハ臨時委員ノ議官ニ付シテ之ヲ熟議セシメ若シ其事審問
ノ要スル者アルトキハ該課書記官ニ命シテ本人ヲ呼出シ親シク聴取
シテ之ヲ報セシム如此ニシテ委員ノ議官必ス処分ス可キ者トセハ即
チ之ヲ本院ノ會議ニ付ス可シ

第一〇条 凡ソ願書ハ收聴ト返却トヲ論セス其本人ヲ呼出シテ之ヲ申
達ス可シ

第一一条 凡ソ建白書ハ議長之ヲ通閱セシ后其言宜シク用ユ可キ者ト
思考スルトキハ臨時委員ノ議官ニ付シテ之ヲ熟議セシメ若シ其言説
明ヲ要スル者アルトキハ該課書記官ニ命シ其本人ヲ呼出シ親シク聴
取シテ之ヲ報セシム如此ニシテ委員ノ議官必ス用ユ可キ者トセハ即
チ之ヲ本院ノ會議ニ付ス可シ

第二二条 凡ソ建白書ハ國家ノ為メ其意見ヲ陳スル者ニシテ固ヨリ他
ニ求ムル所アル者ニ非ス故ニ收徴ト素置トヲ論セス其本人ニ申達ス
ルヲ要セス

第二二条 凡ソ願書建白書ノ中純然タル行政上事務ニ関スル者ハ該課
書記官ノ決ヲ取リ之ヲ正院ニ送ル可シ

第一四條 凡ソ願書建白書ノ事件ハ由リ院省使庁府県ニ照会シテ之ヲ
詳審スルニ須要ナル者アルトキハ議長適宜ノ方法ヲ以テ時々之ヲ該
課書記官ニ命スヘシ

第一五條 凡ソ願人建白人ヲ呼出シ該課書記官親シク之ニ応接スルト
キハ該課書記生ヲシテ之ヲ筆記セシム可シ

第一六條 凡ソ願人建白人ノ呼出スコトヲ要スルトキハ該課書記官書
記生ニ命シテ之ヲ行ハシムヘシ

第一七條 凡ソ願書建白書ハ或ハ新聞紙ニ掲載スルヲ許シ或ハ許サザ
ル等ハ該課書記官ノヲ取捨シテ議長ノ決ヲ取ル可シ

第一八條 凡ソ願人建白人ノ中本院ニ入り不法ノ挙動ヲ為シ或ハ狂氣
ノ者アルトキハ之ヲ接近ノ警視分署ニ送付スヘシ

第一九條 該課書記官ハ願書建白書ノ副本ヲ留メ其表紙ニ收聴或ハ返
却棄置ノ字ヲ朱書シ之ヲ藏棄ス可シ

この規則は、内容に關しては、第一條から第五條までは願書建白書
の提出を行ふ者の注意事項を規定し、第六條から第一一條までは願書
建白書を受理した元老院の事務處理の手續を規定し、第一二條は元老
院は願書建白書の處理に關して建白者に報告義務はないものとし、第
一三條は純然たる行政事務に關係する願書建白書は正院に送付するも
のとし、第一四條から第一六條までは建白を取り上げた場合の調査と
聴問の方法を規定し、第一七條は新聞紙條例第一六條による提出した
建白書の新聞紙上への掲載の許可權は元老院議長が有するものとし、
第一八條は建白書を持つて元老院に亂入する者の取扱を規定し、第一
九條は願書建白書の保存方法を規定している。この願書建白書受付規
則の規定する以上の内容は、單なる手續上の規則であり、従前に行わ
れていた公議所や集議院また左院での建白の受理規則の内容とはほぼ同
様なものであり、特に大きな変化はみられない。

ただ、第三條において、批判の自由を認めていないことが從來の諸
規則と異なる。これは、新聞紙條例・讒謗律との關係で、皇室と政府
批判を禁止することになったといえるが、この類の規定は、明治七年
五月の左院の建白書受付規則においても規定していたところである。
明治新政府が当初採用した言路洞開の政策は、批判の自由を包含して
いた。たとえば、前稿において記載した明治二年三月一二日の「待詔
局ヲ設ケテ卑賤ニ至ルマテ意見ヲ上陳スルヲ得サシム」の布告は、自
由満達に自己の意見を投書することを奨励している。しかし、後述す
るように、この第三條は元老院の玄関前に公示されており、建白の自
由には批判の自由を包含しないという意味で、新聞紙條例第一六條と
あいまって、これをもって終焉し抑圧の時期に入ったといえる。

この元老院の作成した願書建白書受付規則は、七月一二日に上奏したが、太政官が公布しないために、再度八月三日に太政大臣あてに「去七月一九日附ヲ以テ上奏致候本院願書建白書受付規則中第一条ヨリ第五条ニ至ル迄人民一般相心得得申候テハ不都合ニ付右五ヶ条至急御布告相成度仍テ別紙願書建白書受付規則相添此段及申請候也」として副議長名で第一条から第五条までの建白者の心得についてのみの条規の公布を上奏している。⁽¹³⁾

この上奏については、太政大臣はこの受付規則の許可を与えたものと考えられる。つまり、例えば、朝野新聞明治八年八月七日号の海内新報の欄に「一昨日より元老の表御門へ左の条規が掲げられたる由」として、また東京日日新聞明治八年八月八日号の雑報の欄に「右の掲示が元老院の御門に掛けてあります」として、第一条から第五条までの条文を掲載して建白者の注意をうながしているからである。しかし、太政官は、この元老院が議決した願書建白書受付規則の全文の布告を行ってはいない。その理由として推測し得ることは、明治八年九月一二日出された「其院章程更生可相成ニ付夫迄ノ処開議見合可申此旨相達候事」との元老院あての太政大臣の達にもあるように、元老院の権限拡大に失敗した後、元老院がそれまで議定したものをすべて否定しようとするにあらたといえよう。

三 推問条例 明治八年七月一九日⁽¹⁵⁾

酒田県平民森藤右衛門が、明治八年五月一二日に「酒田県治ニ関スル十ツ条之議」との酒田県参事松平親懷等が大いに県治を失するものでありその調査を訴えた建白書を元老院に提出した。この建白書の全文は、森藤右衛門は新聞に投書し、東京日日新聞明治八年五月二三日号の寄書と郵便報知新聞明治八年五月二五日号と二六日号の投書欄に掲載されている。この建白書を新聞紙に公表することにつき、森藤右衛門は元老院の許可を得てはいないが、この時にはまだ新聞紙条例が

制定公布されていないために、新聞紙条例第一六条違反が問われるというものではなかった。元老院では、この森の建白書を取り上げ七月七日に古沢滋権大書記官が森に面接して建白の主旨を聴問しまた推問の手続を定める条例の制定に着手した。これは、前記の願書建白書受付規則の場合と同様に、四月二五日の元老院職制条例第八条「各行政官ニ於テ既定ノ法令規則ニ違背スル処アレハ之ヲ推問シ其事由ヲ天皇陛下ニ具奏スルヲ得ルト雖トモ官員ノ黜陟ヲ議スルヲ許サス」との条規により、元老院の推問の権限を明確化しようとするものである。その内容は、次の如くである。

第一条 本院章程第八条ニ依リ一議員若クハ数個ノ議員各行政官吏ノ非法ヲ推問セント欲スルトキハ必ス先ス議長官房ニ知会シ其同意ヲ取ル可シ而シテ議長ハ特ニ日ノ会議ヲ定メ以テ是ヲ報知ス可シ

第二条 凡ソ行政官吏ノ非法ヨリ人民ノ困厄冤枉ノ致ス所ロアリ而メ該人若クハ他人其乞願書或ハ建白書等ヲ本院ニ呈シ之ヲ上達スル者アルトキハ議長必ラス議長官房ニ命シテ之ヲ議席ニ発言セシム可シ但其建白書等ニ徒ニ不根ノ言ニ出テ其不足信者顯著ナルトキハ議長固ヨリ之ヲ不省ニ附ス願書建白書受付規則参看スヘシ

第三条 凡ソ議員議席ニ於テ是ノ推問ノ発言ヲ為サントスルトキハ必ス其證據ヲ顯示スルヲ要スヘシ

證據トハ其實証スヘキ文書或ハ其證人アルヲ言フ

第四条 凡ソ議員己ニ之ヲ発言シ集議多ク之ヲ可トスルトキハ議長乃チ議員二員若クハ三員ヲ選ヒ以テ之レカ委員ト為シ其下調ヘヲ為スヘシ

第五条 如此メ推問委員己ニ其下調ヲ為シ而メ彌々各行政官吏ヲ推問セントスルニ至ルトキハ該委員之ヲ議長官房ニ知会シ議長其會議ヲ開キ以テ之ヲ集議ニ付ス而メ集議復タ多ク之レヲ可トスルトキハ議長即該委員ニ命シテ其推問ヲ為サシム可シ

第六条 推問委員ノ議員ハ其事ヲ弁理スル為メ議長ニ請ヒ書記官以下

ヲ以テ其附屬ト為トナシ便宜ニ之ヲ使用スルヲ得ヘシ

第七条 凡ソ行政官吏ノ非法ノ推問スルニハ或ハ該官署長官ノ出頭ヲ求メ先ツ其事由ノ詳審シ或ハ其非ヲ写シタル該官吏若クハ其連累ヲ直チニ呼出シ或ハ該官署又ハ他官署ノ文書類及ヒ該官吏ノ私書等ヲ檢閲スルカ如キ其時或ハ其事故ノ形況ニ応シテ便宜ニ之ヲ処分スヘシ

第八条 凡ソ建白若クハ乞願書ヨリシテ是推問ノ生シ来ルトキハ本院ハ其本人ヲ看倣メ猶ヲ原告者ノ如クスヘシ故ニ時々之ヲ呼出シ其事故ヲ詳審スルハ勿論ナリ若シ推問ノ後其言全ク矯誣ニ屬スルトキハ本院ハ其本人ヲ以テ法司ニ送付スヘシ

第九条 凡ソ推問ノ為スルニ當リ其事故ノ形況已ムヲ得サル者アルトキハ掛リ書記官以下ヲ以テ各地方ニ派出シ親シク之ヲ詳審セシムルコトアル可シ

第一〇条 凡ソ推問ノ記録ハ委員該官其書記官ニ命シテ之ヲ造ラシメ殊ニ其精密ヲ要スヘシ若シ衆議官其推問運行ノ形況ヲ詳知スルコトヲ求ムルトキハ何時ニテモ委員ニ就テ之ヲ聴クヲ得ヘシ

第十一条 凡ソ行政官吏ノ推問已ニ其当然ニ手続ヲ悉事結局ニ至ルトキハ委員該官其推問明細書ヲ造ツテ之レニ調印シ之ヲ議長官房ニ呈シ而シテ議長之ヲ衆議官ニ公示シ於是ヲ議長ノ名ヲ以テ之ヲ上奏ス可シ

この条例の内容は、推問の審査の方法を定めた元老院の内規ともいふべきものである。第一条は議官各行政官吏の非法を推問するときには必ず議長官房の同意を得て議長は会議の日を定めて通知をすると規定し、第二条は行政官吏の非法により困厄冤枉しているとの人民からの乞願書または建白書が元老院に提出されたとき議長は必ず議長官房の議官に命じてその内容を議場で発言せしめるものとし、第三条は議官が推問の発言を行うときは必ず証拠にもとづき必要であるとし、第四条は議官の衆議において推問を可とするときは議長は議官二

三名を調査委員に任命しその下調べを行わせるものとし、第五条は委員下調べの後議長に報告し議長は会議を開いて衆議により当該行政官吏の推問を行うか否かを決定し推問を行うものとした場合調査委員を推問委員とするものとし、第六条は推問委員は調査のために専属の書記官を使用し得るものとし、第七条は非法を行った当該官吏もしくはそれに関係する者を呼出しあるいは官署の文書および当該官吏の私書等を検閲するものとし、第八条は推問が建白書等によるときは建白者を呼出して詳審しそして推問の結果非法の事実がないときは建白者を誣告の罪で法司に引き渡すものとし、第九条は推問にあたって止むを得ざるときは書記官以下を地方に派出して詳審せしめることができるものと規定し、第一〇条は推問の詳細な記録を残すべきことと規定し、第十一条は推問が終了したときは推問委員は推問明細書を作成して議長に提出し議長はこれを各議官に公示した後議長の名において上奏するものと規定している。

この推問条例は、明治八年七月一日に議決し、七月三十一日上奏の手續をとっている。この条例に関しては、法規分類大全にも掲載されているように、施行されて⁽¹⁹⁾おり、元老院ではこれらの規定に従って松平親懷等の失職事件について委員を設けて審査し、九月二三日付で権大書記官沼間守一外三名を酒田県に派遣して関係者を呼び出し、その事実の調査を行っている。この条例も、明治八年十一月二五日の太政大臣の元老院への達により廃止されるにいたっている。

ところで、この森藤右衛門の建白書を契機として、元老院は職制章程で定められた推問権を機能せしめることになるが、「この時分元老院は民権の巢窟であつて、他の官吏と違つたものであつた」と島田三郎が回想しているように、この明治八年という時機の元老院の書記官となつた者の中には、大井憲太郎・中江兆民・沼間守一・島田三郎・小野梓・田中耕造等の後の自由党や立憲改進黨の活動家になつた人物によつて構成されていたがために、政府の中樞にある者が建白を抑制しようとする時機においても、積極的に取り上げようとする姿勢がみ

られる。このことは、明治八年六月一八日、元老院に提出した石川県管下各区長総代として中村俊次郎等が提出した民議建白つまり元老院開設と同時に開設された地方官會議に附することを要望した「道路修築堤防營繕橋梁設民費区分ノ議」「地方警察設置ノ議」「地方氏會設立ノ議」「貧民救助ノ議」についての建白を取り上げて審議したことについてもいえる。⁽¹⁸⁾このような事例にみられるように、元老院の積極的な建白を取り上げる姿勢に対して、稲田正次著「明治憲法成立史上巻」によると、太政大臣三条実美は不快の念をもち、後害を除くために元老院の建白取次の制度を廃止するか規則によってそれを拘束することが必要と考慮し伊藤博文もこれに賛成しているとの書簡を木戸孝允に送っていると指摘され、この頃から元老院章程改定の意見が正院の首脳の間起こり、明治八年七月二日新設の法制局長官兼任を命ぜられた伊藤博文が、建白受理を元老院の主要な職務とし推問権を規定した内容をもつ職務章程の再検討を含めて元老院の権限に関する全面的な改定案の立案作成に着手しはじめたという。⁽¹⁹⁾ここにも、建白を抑制しようとする政府中枢にある者の姿勢が示されている。

四 狂暴ノ建白人等処分ノ儀警視庁へ通達 明治八年一〇日⁽²⁰⁾

元老院は、警視庁に対して「建白受付規則別紙ノ通ニ付自然不法狂気体ノ者有之説ハ第一分庁第一署へ通知可及候条其都度速ニ処分有之候様致度此段兼テ御達申置候也」として願書建白書受付規則第一八条「凡ソ願人建白人ノ中本院ニ入テ不法ノ挙動ヲ為シ或ハ狂氣ノ者アルトキハ之ヲ接近ノ警視分署ニ送付ス可シ」を適用すると通達している。つまり、第一八条の規定する狂氣の建白者を引き渡す「接近ノ警視分署」を第一分庁第一署とするとの通達を元老院は警視庁に出したものである。この元老院が規定した願書建白書受付規則については、前述のように、上奏をしても政府中枢は建白者への規範として各府県へ布達はしていない。ただ、その一部である第一条から第五条の建白

書提出の形式については、建白制度の根幹に関係するものではないために、元老院の玄関先に揭示されていたが、この第一八条の場合も同様に単に警備上の問題であるために、このがそのまま活用されたものと考えられる。この時機までには、元老院には数多くの建白書が提出され、元老院の録事等を記録した「元老院日誌」に集録されている「建白書一覽表」(明治十二年一〇月一日・六〇三号)⁽²¹⁾によると元老院開設された明治八年四月より二月の八ヶ月間のあいだ約三九〇件もの建白書が提出されているし、また、これに記載されていないものもあると考えられるので、この数以上のものが提出されていたといつてよい。このように数多くの建白がなされるために、元老院は建白課の拡大を図り「建白課中仮リニ三科ヲ置キ判任官以下職任ヲ定ム」として、第一科「諸簿書ヲ類纂シ兼テ雜務ヲ掌ル」として五名、第二科「建白書願書ノ要旨ヲ感銘ニ摘録スルヲ掌ル」として四名、第三科「建白人願書人ニ接シ受付規則第一ケ条ヨリ第五條迄ノ規則ニ照準シ建白書願書ノ受付ルヲ掌ル」として二名の書記官等を専属のものとして、建白書受付の職務に積極的に従事している。このように、世情、建白提出は盛んであるし、また明治八年一〇月二四日には「本日ヨリ建白課玄関前ノ門ヲ開キ建白人ノ通行ヲ許ス」として、自由な出入りを認めることとなれば、警備上の当然の措置として第一八条を活用して警視庁との緊密な連絡をとったものと考えられる。

五 建白書受付手続及章程ノ儀石川県伺へ指令 明治八年一〇月二三日⁽²²⁾

石川県より元老院あてに「各人民ヨリ当県庁へ建言ノ書取扱方今般御院揭示建白等受付規則(新聞中ニ拝読)ニ基キ別紙兩通り相定申度此段奉伺候至急御指令可被下候 以上」との伺が提出されている。つまり、石川県独自に県庁あての建白書取扱規定を、新聞で報道された元老院の玄関先に揭示した第一条から第五条までの願書建白書受付規則に準じて、制定してよいものかとの伺である。石川県が独自に制定

しようとしたものは、次の如くである。

揭示

第一条 凡ソ建白書ハ本人ノ族籍氏名年令住所ヲ誌シ其氏名下ニ実印ヲ捺シ且ツ開端ニ其書ノ大意ヲ摘載スヘシ

第二条 建白書ハ必ス正副二本ヲ差出スヘシ

第三条 凡ソ建白書ノ文ハ恭敬ヲ主トス且官省及地方官ノ政治ヲ非議スヘカラス

第四条 建白書ヲ差出ス者ハ休暇日ノ外毎日日本庁受付時限中ニ於テスヘシ

但郵便ヲ以テ指出ス者ハ此限ニアラス

第五条 凡ソ建白書ハ議事係ニ於テ先ツ第一条第二条第三条ノ規則ニ合ヤ否ヤヲ検シ合規ノ者ハ之ヲ受取ルヘシ

第六条 建白書ヲ差出シ尚ヲ言ヲ以テ其書面ノ意ヲ尽サントスルモノハ係官員兩名之ニ応接シ審ニ之ヲ聴取シ長官ニ具陳スヘシ

第七条 凡ソ建白書中文意盡サス或ハ事理不適当或誤ニ出ル者アルトキハ主務課ノ合評ヲ俟タス議事係其次第ヲ書シ以テ長官ノ決ヲ取り

後本人呼出シ其然ル所以ヲ親シク説諭シ改ムヘキハ之ヲ改メシメ又ハ事柄ニ因リ本書ヲ差戻スヘシ

第八条 凡ソ建白書ハ国家ノ為公益民福ヲ起ス等其意見ヲ陳ル者ニシテ他ニ求ル所ニ非ス故取聴ト素置トラ論セス

第九条 凡ソ建白書ハ一己ノ意見ヲ陳ル者ナ雖トモ或ハ同意ナルヲ以テ数人連署差出スモ苦シカラス併三人以上直ニ出庁スルヲ聴サス

第一〇条 建白ニ非サル諸願伺等ハ本庁受付掛ニ於テ悉皆取扱ヘキニ付該掛ハ之ニ関セストス

第一条 凡ソ建白人出庁不法ノ挙動ヲ為シ或ハ狂氣ノ者アルトキハ之ヲ警察掛ニ送付スヘシ

明治八年八月

石川県庁

議事係事務章程

第一条 建白書受付掛ハ議事係ニ内当分等外吏之ニ任スヘシ

第二条 凡ソ建白書ハ其揭示ノ條款ニ合規スル者ヲ受取受付簿へ本人族籍氏名等ヲ詳記シ且其書面ノ端ニ番号年月日ヲ朱書シ小印ヲ捺シ議事係各員通覽シ各小印ヲ捺シ直ニ長官ニ差出スヘシ

第三条 長官通覽後ノ建白取聴ト素置トラ不論係官員其要領ヲ摘書シ且意見ヲ書シ更ニ長官ニ差出シ処分ノ決ヲ取ルヘシ

第四条 凡ソ建白書中大ニ主務掛ニ関係スル事件アルトキハ副紙ヲ其課掛へ回シ其課掛官員ノ意見ヲ草シ尚議事係之ヲ審按シテ長官ニ差出シ処分ノ決ヲ取ルヘシ

第五条 凡ソ建白書中ノ言審問セサルヲ得サルコトアレハ其本人ヲ呼出シ親シク聴取シ之ヲ書記シ長官ニ具陳スヘシ

第六条 建白書評議ノ末本人へ審問及ヒ説諭等ノ事アラハ主務官員必ス之ニ応接スヘシ但議事係一員立会スヘシ

第七条 凡ソ建白人ヲ呼出ス必ス議事係之ヲ取扱ヘシ

第八条 建白書中公益民福ヲ論陳スル等人民展読シテ裨益アル者ハ長官ノ決ヲ取り之ヲ管下新聞紙ニ記載スルヲ許ス

明治八年八月

石川県庁

これらの中で、揭示とあるのは建白者に対する注意事項として一般に公示するものであり、議事係事務章程とあるのは建白処理に関する内規である。

揭示の内容に関しては、元老院の文関先に揭示したものを参考にして作成したものであるために、願書建白書受付規則の内容とほぼ同様である。その特徴として指摘し得ることは、第三条において政治批判を行う建白書の提出を禁止していることである。このことは、地方においても中央の動向の影響を受け建白抑圧の時期に入ったことが示されたということである。また、議事係事務章程の内容に関しては、集議院、左院、元老院での事務処理の原則よりも、より建白者の意思を

尊重する措置が取られていると考えられる。つまり、第二条によると建白書は必ず長官（これは県の権令と解し得る）に提出しその処分の決を得べきものとして下級官僚の握りつぶしがないようにしているからである。ただ、第八条では、新聞紙条例第一六条をうけて建白書の新聞への掲載は長官の許可を要するものとしているが、政治批判を行うことを禁止したと同様に建白の抑制の施策を地方においても採用し始めようとした一例である。

このような具体的な法案を作成して元老院にその施行の可否を伺を石川県は出しているが、元老院は「伺之趣者県治上之儀ニ付於本院難及指令候事」としてその施行の可否についての返答を行っていない。そのため、これらのものは、公布されなかったものと考えられる。

六 立法ニ関スル建白書ハ本院ニ上ル 明治八年一月二五日⁽²⁵⁾

伊藤博文を中心とした法制局が起草した元老院章程改定案が、政府首脳による若干の修正をえて、明治八年一月二五日、元老院に達せられた。稲田正次著「明治憲法成立史上巻」の研究によると、一〇月二八日頃には一旦元老院章程改定案を元老院に下付して開議上陳せしめる旨内定されていたが、一月二日にいたり、「最早其儀ニ及ハス御下附可相成旨御決裁替ニ付」云々と全く元老院の議に付せず改定がなされることになったとされている。⁽²⁶⁾そして、新職制章程を一月二五日に元老院に達すると共に「従前の説明書条例規則共總テ廃止ト相心得猶御条例等ハ取調ノ上更可伺出事」との達があり、これにより願書建白書受付規則も推問条例も廃止されることとなった。

建白に關係する新しい元老院章程の条規は、次の如くである。⁽²⁷⁾

第一条 元老院ハ議法官ニシテ凡ソ新法制定旧法改正ヲ議定スル所ナリ

第八条 元老院ハ立法ニ関スル建白書ヲ受ク

これによると、建白処理の権限に関しては、旧章程と比較して、元老院の主要な職務としていた第一条より削除したことにより位置づけを下げたこと、推問権が削除されたこと、元老院は立法に関する建白書を受くことと規定したことにより元老院の建白受理権を大きく制限したことである。

そして、新章程の第八条を具体化するものとして、次の如き布告を太政官は、出している。

諸建白書元老院へ可差出旨本年四月第六八号ヲ以テ布告候処自今立法ニ関スルモノハ元老院へ其他ハ主任ノ庁へ可差出尤訴訟ニ渉ル事件ニ於テハ成規ノ手続ヲ示シ本人へ可下戻候条此旨布告候事

但東京ノ外各地方ノ人民ハ管轄庁へ差出シ該庁ヨリ本文同様主任ノ庁へ転送可致候事

これによると、開設以来、建白書はすべて元老院が受納することとされていたが、立法に関するもののみ元老院が受理し、その他は主任の庁に差出すこと、地方人民からの建白書は各地方に差出し、地方庁より主任の庁へ転送することに改定された。この規定によって、従来の一元化されていた結果として建白者の便宜も図っていたともいえる建白書の受理権限が、分散されるにいたり、元老院の権限は縮小されたことになる。このような結果にいたったのは、元老院が、政治上の諸悪を指摘する建白書を足掛かりにして政府批判の拳に出ることを封じることにより、何ら実効的な意味のない立法に関する建白の受理のみを認める役割にとどめるという――つまり、元老院はこの期においては立法機関ではなくして、議案を議し意見書を上奏することができるといって極めて限定的に役割のみ与えたものであるから、立法に関する建白にもとずいて意見書を提示したとしても法的な効果は何もない――政府官僚内部の権力闘争の結果であるともいえる。

七 建白書進達及受付手続ヲ定ム 明治八年二月一三日⁽²⁸⁾

元老院は、建白受理とその取扱の規則を制定して上奏している。その内容は、次の如くである。

建白書差出方心得

第一条 凡建白書ハ立法ニ関スル事項ニ非サレハ本院ニ於テ受付セサルヲ以テ若シ誤テ他事ヲ言フ者ハ之ヲ廃棄スヘシ

第二条 凡建白書ハ其實身分姓名年令職業住所ヲ誌シ其姓名ノ下ニ実印ヲ捺シ或ハ花押ヲ手書シ且表紙ニ其書ノ大意ヲ記シ必ス正副二本ヲ出スヘシ

第三条 凡ソ建白書ハ普通ノ文ヲ用ユ可シ外国ノ文ヲ用ユヘカラス若シ外国ノ文ヲ用ヒサルヲ得サルトキハ其訳語ヲ附ス可シ

第四条 建白書ハ國家ノ為メ意見ヲ上陳スル者ニシテ固ヨリ乞願書ノ類ニ非サレハ其取捨ハ別ニ本人ニ告ケス

建白書取扱心得

第一条 凡建白ヲ受付スルトキハ其表紙ニ受付者ノ姓名及ヒ年月日番号ヲ朱書シ且標目及ヒ摘要ヲ作り之ヲ庶務課長ニ出スヘシ

第二条 庶務課長ハ其立法ニ関スル者ト関セサル者トヲ区分シ其関セサル者ハ之ヲ棄置シ其関スル者ハ意見ヲ附シ之ヲ幹事ニ出スヘシ

第三条 幹事採用スヘキ者ト思考スルトキハ之ヲ議長ニ出シ議長モ亦採用スヘキ者ト思考スルトキハ之ヲ會議ニ附スヘシ

第四条 會議ニ於テ採用ニ決スルトキハ議長委員議官ヲシテ意見書ヲ作ラシムヘシ

第五条 採用或ハ棄置セシ建白書ハ庶務課ニ於テ其表紙ニ採用或ハ棄置ノ字ヲ朱書シ之ヲ収蔵スヘシ

建白書取扱心得は内規であるため公布はされなかったが、この建白差出方心得は、明治八年二月一七日、元老院の玄関前に掲示している。東京日日新聞の明治八年二月一八日号は「元老院でつい先ごろ南手より建白門を出て（以前は今の表門）其所へ建白人の心得を書き附けて掛けてありましたが今度また元の通表門の左の心得書が出ました少し前のと違ふて居るようだから遠方の人の心得までに出しました⁽²⁹⁾」とし、朝野新聞の明治八年二月一九日号は「建白差出方の心得が是迄は元老院の裏門に御揭示あり処一昨日十七日より更に左の通り表門へ御揭示になりました⁽³⁰⁾」として、建白差出方心得の全文を元老院が掲示したとしてそれを報道している。また、この建白書差出心得は、明治九年一月五日、各府県にも達せられた⁽³¹⁾。

この内容の主要な点は、第一条で元老院は立法に関する建白書以外は受理しないとし、「若シ誤テ他事ヲ言フ者ハ之ヲ廃棄ス」とし、第四条では、建白書は国のために意見を上陳するものであり、乞願書ではないためその取捨は本人には告げないと規定していることである。この内容に関して、願書建白書受付規則と比較した場合、基本的な変化はみられないが、政府を讒毀する建白書の受理を拒絶する規定が、ここでは削除されていることが特徴である。しかし、このことは、別段、格別の意義をもつものとは考えられない。何をもって立法に関する建白とするのか。それは新たな施策を実現するための積極的な提言もここには当然含まれるし、また既存の法令の欠陥を指摘しその改正あるいは廃止を求める提言もここに含まれるものと解し得る。特に、この後者の場合は政治を嘲議することがあり得るが、既に明治八年七月一二日の願書建白書受付規則によりその類の表現を行う建白書の提出は禁止されており、これは元老院の玄関前に表示され、また新聞でも報道されているところであるから、周知のこととして規定しなかったものと考えてよいと思う。この期においては、規定の削除はその廃止を意味するという原則は、確立しておらず、むしろ自明のことではあえて規定しないという法原則が支配していた時期でもあるからであ

る。この意味で、政府を嘲議する建白書は、当然に受理されないとの原則は継続していると解し得る。

次に、建白書取扱心得についてであるが、内容的に、手続上の処理の原則を定めただけであつて、特に問題とされるようなことは規定していない。第一条は建白書の表紙に受付者の姓名・年月日・番号を朱書し標目・摘要（摘要書の提出は煩瑣であるとして明治九年四月一二日に廃止されている）とともに庶務課長に送るものとし、第二条は庶務課長は立法に関するもの関しないものを取捨選択して立法に關しないものを棄置し立法に關するものには意見を付して幹事に提出するものとし、第三条は幹事は採用すべきものとする建白書を議長に提出し議長も採用すべきと思ふときは會議にかけるものとし、第四条は會議において採用すべきとしたときは委員議官が意見書を作成して太政大臣等に対して上奏すると規定している。そして、第五条は事後処理として採用した建白書と棄置した建白書を分類して保管するものと規定している。この手続にしたがい、元老院では、建白処理を行つており、明治九年一月一九日には、副議長は各議官に対して、三と八の日を建白書閲覧の日と指定している⁽³²⁾。

八 建白書取扱心得ヲ改正ス明治九年一月二二日⁽³³⁾

元老院は、建白書取扱心得を次のように改定している。

- 第一条 凡ソ建白書ヲ受付スルトキハ其表紙ニ受付者ノ姓名及ヒ年月日番号ヲ朱書シ且標目及ヒ摘要ヲ作り之ヲ庶務課長ニ出スヘシ
- 第二条 庶務課長ハ其立法ニ関スル者ト関セサル者トヲ区分シ其関セサル者ハ之ヲ棄置シ其関スル者ハ意見ヲ附シテ之ヲ幹事ニ出シテ可否ノ決ヲ取ルヘシ
- 第三条 収聴スヘシト決シタルモノハ之ヲ議長ニ出スヘシ議長期日ヲ定テ衆議官ニ示スヘシ議官其建白書ニ同意ナルトキハ自己ノ意見書

ヲ作りテ出スヘシ

第四条 収聴或ハ棄置セシ建白書ハ庶務課ニ於テ其表紙ニ収聴或ハ棄置ノ字ヲ朱書シ之ヲ収蔵スヘシ

この改定によれば、明治八年二月一三日の建白書取扱規則の第二条・第三条・第四条の箇所を改めており、他の第一条と第五条はそのままである。つまり、第二条は庶務課長は立法に關するものとしてそれ以外のものを区分して立法に關しないものを棄置し立法に關するものには意見を付して幹事の可否を取り、第三条は幹事が収聴と決した場合にこれを議長に提出し議長は議官に期限を定めてこれを提示し建白書に同意の議官は意見書を作つて提出するものと規定した。これにより、それまでは議長が収聴し得ると考慮した建白書を議官に提示しその賛同を得たとき委員の議官が意見書を作成するものとしていたが、幹事の議官が収聴し得るとしたものを議長が提示しそれに賛同する議官が意見書を作成することになった。

この改定の結果、建白書を読み會議にかけるか否かの判断をする必要がなくなつたという意味では議長の負担され、議官としては幹事の議官より示された建白書の趣旨に賛同したとき立法すべきとの意見書を作成しなければならぬという意味で負担は増加したということになる。この改定が行われた主旨は、議官との職務の分担の見直しということではなく、多分、一月二四日に副議長より各議官に回達された「意見書取扱手続」に則するための手続上によるものと考えられる。

つまり、元老院章程第七条「元老院ハ新法ヲ制定シ若シクハ旧法ヲ廃止改正スヘキノ意見書ヲ上奏スルコトヲ得其批可スル者ハ内閣ニ於テ案ヲ成ス後再ヒ本院ニ下シテ議定若クハ檢視セシム」との条規を具体化するものとして意見書取扱手続が回達されたものであるが、それによると第一条「本院章程第七条ニ拠ル一議官若クハ衆議官自己ノ意見ヲ議場ニ提出セント欲スルトキハ其意書見ヲ草シ（其要ヲ摘モ妨ナシ）自印ヲ捺シテ之ヲ議長ニ出シ第一読會ヲ開カンコトヲ請フヘシ」

とし、第二条「意見ヲ提出セント欲スル議員ハ議場ニ於テ自ラ之ヲ陳述スルモ亦議長ニ請ヒ書記官ヲシ一其書案或ハ摘要書ヲ朗読セシムルモ共ニ該議員ノ意思ニ任ス可シ」とし、第三条「議員ノ提出セシ意見ヲ他ノ一議員之ヲ賛成スルトキハ議長書記官ヲシト之ヲ本院ノ意見書案ニ作ラシムヘシ」とし、そして第五条「第二読会ニ於テハ是非ヲ討論シ第三読会ニ於テハ之ヲ議決ス其方総テ議案ノ會議ニ異ルコトナシ」と規定している。⁽³⁴⁾このように意見書提出の手続が整備されたことに関連し、それに即した建白書收聴の制度が確立されたものと考えられる。

この結果、建白者の意見は、制度的には、もし採用されるとしても、そのためには何重もの関門を通らなければならなくなり、目安箱が設置された時期に比較して、かなり政策決定権者の目に届き難くなったといえる。つまり、まず初めに元老院の庶務課長の段階において立法に関するものか否か振り分けられ、第二に建白書係の幹事の議員が收聴すべきものとして議長の提出しなければならず、第三に議長が收聴すべきものとして議場に提出することが必要であり、第四に議員の誰かがその建白に関する意見書を作成して第一読会を開らくことの動議を出すことが必要であり、第五に第一読会においてその意見書に対する最低一名の議員の賛成者がいることが必要であり、第六に第二読会でのその意見書に対する議員の質疑に対して意見書提出者が十分に説得する力を有していることが必要であり、第七に第三読会においてその意見書の採択を決する投票において過半数の賛成者がいることが必要である。以上の七つの関門をすべてクリアしないと、立法に関する建白書は、政府中枢の正院に達しないわけであり、また元老院がこのように慎重に審議し採用すべきとしたその建白書に関する意見書に太政官は一切拘束されないものであるから、建白が採択されるということは、まさに稀有なこととなる。

このことからすれば、新聞紙条例第一六条による建白書の公表の禁止と願書建白書受付規則第三条による建白書の内容の規制と共に、こ

の元老院の意見書取扱規則による過重ともいえる手続上の関門も、また建白の抑制に結び付いていたといえる。

ただ、元老院が建白書を正式の議案として採択し正院へ意見書をつけて上奏する可能性が制度的に少なくなつたとしても、人民が規則にのつとて建白書を元老院に提出し、元老院が建白書の取扱の規則にしたがつて処理したものは、建白書受付記録として「建白書一覽表」が作成され、明治八年四月から明治一二年六月までのものは一括して集成され、それ以後は半年単位で一覽表が作成されていたが、これら一覽表は、皇族、大臣、参議、諸省勅任官、元老院奏任官以上に配布されていた。⁽³⁵⁾したがって、このことからすれば、建白者達の提出した標題だけは、最低、為政者達の目に触れる機会だけはあつたといえる。また、建白を直接に天皇に行うものもあり、そのため、太政官は、明治九年二月八日、「行幸御途中訴状建言書差出サル様論達セシム」との達を各府県あてに出している。つまり「近來行幸ノ節御途中ニ於テ突然儀杖内へ衝入シ訴状建言書ノ類差出候者往々有之右ハ国律ニモ明載有之儀ニテ甚以不相済次第ニ候得共小民共情事切迫ノ余ル心得違ニ依ル終ニ罪科ニ相触レ候様ニテ愍然ノ至ニ候条向後右様心得違ノ者無之様論達可致此旨相達候事但訴願建言等規則ニ依ル其筋へ差出候ハ、取上ケ可相成旨ヲモ是又懇諭可及置事」としている。⁽³⁶⁾この達にある「国律ニモ明載有之儀ニテ甚以不相済次第」とは、天皇への直訴は改定律例の違令条例あるいは不応為条例に違反する行為に該当するということであり、このような達が各府県に出されたことは、建白の手続を遵守させようとしたものである。

九 建白書ヲ新聞紙へ掲載スルノ儀伺へ指令 明治九年五月三十一日⁽³⁷⁾

元老院は、太政大臣あてに次の如き伺を出し、その指令を得ている。

伺

凡ソ本院へ差出候建白書ノ内新聞条例第一六条ニ依リ各新聞紙へ記載ノ儀本人又ハ新聞社ヨリ願出候節本院ヨリ差許候者其書中若シ新聞条例ニ抵触ノ廉有之候共右ハ共ク新聞社及ヒ本人ノ責任ニシテハ其責ニ不任儀ト存候得共条例中明文モ無之候ニ付何分ノ御指令有之度此段相伺候也

指令

伺ノ趣条例ニ抵触ノモノヲ許可スルノ儀ハ無之筈ニ候事

この元老院の伺の趣旨は、新聞紙条例第一六条により本人または新聞社が元老院に提出した建白書を新聞で公表したいとの申し出がありそれを許可したとき、もし建白書の内容に第一三条の「政府ヲ変壞シ國家ヲ顛覆スルノ論ヲ載セ騒乱ヲ煽起セントスル」箇所あるいは第一四条の「成法ヲ誹シテ国民法ニ違フノ義ヲ乱リ及頭ハニ刑律ニ触レタルノ罪犯ヲ庇スルノ論ヲ為ス」箇所があった場合、処罰されるは本人および新聞社であり建白掲載を許可した元老院ではないと考えてよいのかということである。これに対する太政大臣の回答は、そのような内容の建白書の掲載は元老院は許可しないはずであるとし、暗に許可した場合には責任が追及されることを示している。記録によれば、この伺が提出されたとき太政大臣は、法制局に諮問を行い、それに対して法制局は次の如き答申を行っている。つまり法制局議案としては、処罰されるべきは本人または新聞社ではなく建白書掲載を許可した官庁であるとして「別紙元老院同建白書新聞紙ニ掲載ノ儀取調候処条例中別段ニ明文ハ無之候ヘトモ第一六条ノ文意ニ依テ視レハ許可ヲ受テ掲載セシ新聞社又ハ本人ヲ罰スヘキノ理ナク之ヲ許可セシ庁ニ於テ其責ニ任スヘキハ当然ノ儀ニ有之且同院ハ勿論總テ官庁ニ於テ犯則ノモノヲ許可スルコト無之筈ニ付右ノ通御指令相成可然哉仰高裁候也」としている⁽³⁸⁾。この趣旨で、太政大臣は元老院に回答をなしたものである

う。

これは、既に四の一で記しているように同旨の伺が司法省から出され同旨の回答を政府上層部は出しているが、この司法省に示されたものと同様なことが、元老院にも示されたことになる。この太政大臣の指令が出たことにより、元老院は自ら建白掲載の許可を出すことに消極的になることが期待される。責任が追及される危険は、当然に避けられるからである。

一〇 天皇への立志社建白 明治一〇年六月

征韓論に敗れて下野した板垣退助等が明治七年一月左院に民選議院設立建白書に提出したことが契機となつて、その後佐賀の乱、神風連の乱、秋月の乱、萩の乱、西南戦争等の不平士族の武力による反乱があつたが、また言論による政府批判の運動を引きだすことに成功している。自由民権運動である。板垣は郷里の土佐に帰つて明治七年四月に同志の片岡健吉等を集めて立志社を設立している。明治一〇年六月、西南戦争の最中に、片岡健吉等は立志社を代表して京都行在所にいる天皇に対して民権の伸張を主張する立志社建白を提出しようとした。

この経緯を報道する当時の新聞記事には、建白抑制をはかった新聞紙条例第一六条の影響がみられる。植木枝盛と吉田正春が起草し、武内綱が手を入れたとされるこの建白書は、立志社自身への自己批判をしながら、自由民権運動のあるべき方向を明示し、天皇制専制政治に激烈な抗議を行ったものである。つまり、「頻年土木軍役興つて休まざるの巨費及び内の国債、陛下誰と共に謀つて之に処せんとするや」また「五事の誓約と立憲の詔令をとえ大声して之を訴え、大臣は何を以て全国の人にこたえ、陛下何を以て天神地祇に謝せんや」と真正面から天皇を批判し、「一、内閣大臣誓約の趣旨を拡充せず、公議を取らずして専制を行ふ」、「二、大政総理の序を失す」、「三、

中央政府の集権に過ぐ、「四、徴兵令、政体と合せずして軍制立たず」、「五、財政其道を失す」、「六、税法煩苛に属し、人民これに耐えず」、「七、士民平を失す」、「八、外国干渉の処分を誤る」と八ヶ条にわたって「陛下の任ずる所の大臣」の失政を弾劾したのである。京都行在所にいた天皇制官僚は、当然のこととして、不遜な箇所があるとして、この建白書の受理を拒否した。片岡健吉³⁹達は、この処置に激怒して、この建白書を印刷して世論に訴えたという。このような衝撃的ともいえる建白書の提出は、立志社の動向をつたえるそれまでの報道、たとえば明治八年一月二七日の朝野新聞の「高知から立志社の三百余人上京」、明治九年三月の評論新聞の「高知の立志社、靖献党と合併」、明治九年八月の中外評論の立志社の武力決起を示唆する「国家の衰運挽回のため腕力主義」、明治一〇年五月一〇日の東京曙新聞の立志社の私兵設立を出願したとの「高知県の護郷兵」、明治一〇年五月二九日の東京曙新聞の立志社は私兵設立中止を決定したとの「護郷兵、結社ならず」など一連の記事からすれば、世間の耳目を引くべき大きな事件として報道される価値があるものと考えられるが、明治一〇年六月八日の東京曙新聞では「高知県の立志社より天皇陛下に向つて建言し奉りしものを見るに、政府が施政上の得失を論議し数万語の長文に涉りたるものなれども、その主義は民選議院の設立を冀望するの一点に止まり。残念なるかな、建言書は記載することは出来ません。」として、天皇に建白書を提出したことは報道していても、何を建白したかは記事にしていない。また、明治一〇年六月一九日の東京日日新聞では、片岡建吉等が天皇に提出しその受理を拒否された建白書を印刷して世論に訴えたものを真偽の程はわからないとしながらも、その概略を「建白書の大意」として報道し、「陛下もし臣等が言を聴かずして、いたずらに意を征討に鋭うせばすなわち黎民永く塗炭に苦しみ、国家の存亡もまた末だ知るべからず云々とあり。これがいよいよかの建言書の正写にや、或は世人の偽作にやその程は知らねども、およそ建白書は官の許可なくしては新聞に掲載すべからざるの条例あれば、た

とい正写たりともその全文を紙上には、浮々登録いたしがたし」として、その建白書の概略のみを紹介している。このように、天皇の責任を追及する衝撃的な建白書が提出され世論に訴えたことは、それまでの立志社の動向を報道してきた新聞紙社にとって本来はそのままだに建白書を記載することを望んだものと考えられるが、新聞紙条例第一六条の威嚇の前に、前記の如きあいまいな表現によって、その報道をさしひかえたのではないかと考えられる。

一一 新聞紙条例第一五条第一六条ノ範圍ヲ示ス 明治一一年六月一七日⁴⁰

福島県は、新聞紙条例第一六条の適用につき、司法省に次の如き伺を出している。

福岡県ヨリ司法省へ伺 十一年五月三十日

第一条 略

第二条 検事又ハ警部ヘ御下付ニ相成候大審院ノ判決文ヲ裁判所ニ於テ末タ本犯ニ宣告セサル中ニ其判決文写ヲ新聞社ニ投シ新聞ニ掲載セシムル官吏アリ右官吏ハ太政官八年九月第百五十八号御達ニ背クヲ以テ違令ノ刑ヲ求メ其新聞社ヘ末タ大審院ノ許可ヲ経サレハ新聞紙条例第一六条ニ背馳スルモノヲ以テ刑ヲ求ムヘキ義ニ候哉

第三条 検事又ハ警部ヨリ上呈スル刑事上告書及上告期限ヲ失シタル節ハ具申書又赦典ヲ仰ク具申書等ハ新聞紙条例第十六条ニ云フ上書ノ部類ニ候哉將タ太政官八年九月第百五十八号御達ニ云フ上申公文ノ部類ニ候哉
右相伺候条至急御諭示被下度候也

この伺の内容は、第二条は、大審院の判決文を宣告前に新聞社に投稿して新聞に掲載した場合、明治八年九月の太政官達第一五九号の「自今各庁事務ニ係ル上申往復ノ公文ヲ新聞紙ニ掲載候儀不相成候旨

相違候事」との規定に反するの、それとも新聞紙条例第一六条に反すると解すべきかということであり、第三条は、検事・警部等の提出する上告書または上告期限を過ぎたことを弁明する具申書あるいはその職務怠慢の赦典を乞う具申書を新聞に掲載することは、明治八年九月の太政官達第一五九号に違反するの、それとも新聞紙条例第一六条の規定する上書を院省使庁の許可を得ずして掲載したものと解すべきかとのことである。

この何に対して、司法省の刑事課は議案として、次の如き具申を行っている。

司法省刑事課議案 十一年六月十四日

——第二条ハ末タ本犯ヲ宣告セサル大審院ノ判決文ヲ新聞ニ掲載セシムル官吏ハ太政官第八百五十八号布達ニ触ルルニ付違令ヲ以テ論シ新聞社ハ条例第十六条ニ依ルヘキヤノ疑問右ハ該員ハ第八百五十八号布達ニ触ルルナレトモ新聞社ニ掲載セシムル者ニ付即投書者ナリ投書者ハ条例第八條ニ筆者ヲ以テ論スルトアレハ条例第十五條ノ從ナルヘシ大審院判決文ハ第十六條ノ上書建白ノ類ニ非ス第十五條ノ末タ公判ニ付セサル者ニ屬スヘキモノニ付新聞社主ハ同條ノ首ヲ以テ論スヘキ者トス第三條ハ検事警部ヨリ呈スル刑事上告書期限ヲ失シタル具申書赦典ヲ乞フ書等ハ第八百五十八号布達ノ上公文の部ヲ將タ例第十六條ノ部ナルヤノ疑問右ハ上告具申赦典ヲ請フ書ハ許可ヲ經レハ掲載シ得ル者ニ付第十六條ノ上書ノ部ニ屬ス因テ左ノ通

この議案をうけて、司法省は、次の如き指令を出している。

司法省指令 十一年六月十七日

第一条 略

第二条 該官吏ハ投書者ニ付第十五條ノ從ト為シ新聞社主ハ同條ノ首ト為シテ論スル儀ト心得ヘシ

第三条 例第十六條ノ上書ノ部ニ屬ス可シ

この指令によると、第二条の何については、新聞紙条例第十五條「裁判所ノ断獄、下調ニ係ル末タ公判ニ付セサル者ヲ載スルコトヲ得ス、及裁判官ノ議事ヲ載スルコトヲ得ス犯ス者ハ禁獄一月以上一年以下罰金一〇〇円以上五〇〇円以下ヲ科ス」の規定を適用すべきものとしている。この指令が出された司法省刑事課の議案の内容からすれば、福島県からの何は、第一六条の適用の当否という形で何が提出されているが、司法省は大審院の判決文を宣告前に新聞に掲載した場合、判決文は上書建白書に該当するものではないため、第一六条は適用せず第十五條の從犯として投書者を主犯として新聞社主を論ずるべきものとしている。第三条の何については、第一六条を適用すべきものとしている。この司法省の指令は、上書の意味をかなり拡大して解としていると考えられる。上書とは、その語義としては、上官に対して意見を具申する建議書の意味するものである。本来ならば、部内での始末書というべきものを公表したものであるから、明治八年の太政官達第一五八号を適用するのが法の解釈として自然なものと考えられるが、刑罰の重い新聞紙条例を適用すべきものと指示している。このことは、建白抑制の政策と直接には関係ないとしても、当時の政府の自己に不利な言論を統制しようとして、建白抑制の具体策であった新聞紙条例第一六条を活用したものといえる。

一二 建白書調査委員設置 明治一一年九月二〇日

元老院日誌に、「是日建白書の調査委員ヲ置ク 議官福羽美静伊丹重賢河田景興ヲ以テ之ト為ス」⁽⁴⁾との記録があるように、この時議官三名を建白書の調査委員として専属させ、明治一一年九月以降、任期三月で提出された建白書の取捨を決定し、各議官の回覧に付すこととした。これは、前記八の建白書取扱心得の一部改訂をもたらし。

一三 建白書取扱順序ヲ改定ス 明治一二月二〇日⁽⁴²⁾

明治九年一月二日の建白書取扱心得第三条・第四条によると、提出された建白書は收聴と棄置の二種に区分されて処理されるものとされていたが、「本院中建白書取調順序今般委員議員福羽美静外一名ヨリ別紙ノ如ク調査差出候通被相定来ル明治一二年一月一五日ヨリ施行候条此段致回達候也」との回達を出されたことにより廃止され、新に建白書取扱順序が制定されたことにより、建白書取扱の手續が改定されたこととなり、この順序に従って、処理されることになった。次の如くである。

第一条 凡建白書ヲ出ス者アル時ハ庶務掛ニ於テ之ヲ受取ル其表紙ニ受取ノ姓名及年月日番号ヲ朱書シ郵便送致ハ其旨ヲ記シテ書記官ニ出スヘシ若シ建白人ヘ応接ノ際揭示ノ旨趣ヲ了知サセル如キ者アラハ之ヲ懇論シテ受取ルヘシ

第二条 庶務掛書記官ハ其建白書ヲ閲読ノ上立法ニ関スルト関セサルトヲ区別シテ之ヲ幹事ニ出スヘシ若シ至急ヲ要スル事件ト認ムル時ハ至急ノ二字ヲ朱書シテ尋常ト別異シ幹事ニ出ス

第三条 幹事ハ其建白書ヲ建白取調委員ニ送付シテ其取捨ヲ決セシムヘシ若シ至急ニ主任官庁ニ通知スヘキ事ト認ムル者若シ副本ナキ時ハ一本ヲ謄写セシメ直ニ通知シテ後取調委員ニ送付スヘシ

第四条 取調委員ハ其建白書ヲ受取ル左ノ四項ニ区分シテ之ヲ処置ス

第一 採択

其議案ヨル立法ニ関シ其採ルヘキコトアルト認ムル者

第二 参照

其議立法ニ関スル者ト謂モ即今採択スヘキニアラス後日ノ参照ニ備フヘキ者

第三 廃棄

其議立法ニ関セス誤テ他事ヲ云フ者

第四 却下

其議訴訟ニ渉ル者ハ明治八年第一百七十八号ノ布告ニ照準シ副本ヲ止メテ其旨ヲ記シ正本ハ幹事ニ送ル庶務掛ヨル却下セシム

第五条 取調委員ハ採択参照廃棄却下ノ区分ヲ注シタル下ニ各捺印シテ之ヲ議長ニ出シ議長ハ之ニ捺印シテ議官ノ回覧ニ附スヘシ

第六条 建白書回覧ハ会同日ヲ以テ衆議官ニ示ス回覧ノ期限ハ二週間ル過ルヘカラス委員ノ区分ニ異議アリタル議官ハ姓名ノ下ニ捺印スヘシ

第七条 取調委員ハ議官ノ回覧ヲ經テ採択多アル者ハ委員ニ於テ意見書トナスヘシ

第八条 議官ニ於テ委員ノ区分ヲ不可トシ参照廃棄ヲ以テ採択ニ属セントスルノ類アラハ其意見ヲ記スヘシ其意見ノ同意者多数アル時ハ其意見者意見書トナスコトヲ得

第九条 建白書中立法ニ関スルト関セサルトニ拘ラス主任ノ官庁ノ参照ニ備フヘキモノト委員ニ於テ認ムル時ハ別ニ一本ヲ謄写シ其理由ヲ附記シテ之ヲ幹事ニ出スヘシ

第一〇条 郵便ニテ送致セル建白書ノ如キモ前数条ニ依テ処置ス

第一条 建白書ハ衆議官回覧ノ後議長副議長幹事閱覧捺印シ庶務掛ニ收藏セシム

第十二条 議長ハ衆議官中ヨリ毎三箇月ニ建白取調委員三人ヲ選定ス

第十三条 毎三箇月末ニ至リ其期限内ニ差出ス所ノ建白書議官ノ回覧ニ付シタル控類ヲ表ニ作り議長ニ報告ス

この規定によれば、従来は受理した建白書を收聴と棄置の二種の區別を行うものとしていたが、この改定によって、採択・参照・廃棄・却下の四種に改められた。この規定によると、建白書取調委員が、この四種の区分を行い議長に提出し、その後各議官にその区分した建白書を回覧するものとした。この区分の仕方に異議のある議官は、つま

り採択とすべき建白書が参照・廃棄・却下の扱いを受けていると思料する場合には、他の議官の賛同を得て意見書を提出し得るものとして
いる。

これら一部の改定は行われてはいるが、建白書処理の基本原則は、何らの変更は行われてはいない。つまり、建白取調委員が、採択すべきものとして各議官に回覧したものであっても、前記八において記してある明治九年一月二十四日の「意見書取扱手続」が適用されているからである。この建白書が政府首脳まで到達する法規上での経緯を記せば、建白書の回覧により議官の一名または数名が賛同し意見書を作成して議長に対して第一読会を開くことを要請し、その第一読会において最低一名の意見書の賛同者がいることによって、その建白書に関する質疑を行う第二読会が開かれ、第三読会によりその意見書の採択を決する投票において過半数の賛成を得ることにより、はじめて政府中枢に対してその建白書が上奏されるにいたる。この経緯からすれば、明治十一年一月二〇日の建白書処理の手続の改定は、基本的には政府の建白抑制の政策に何らの変更をもたらすものではなく、建白取調委員が採択の区分をしなければ為政者の面前に提示されにくいという意味で、建白は結果的により強度に抑制されるにいたったものといえよう。

このように、明治十二年一月以後、元老院での処理は接収・参照・廃棄・却下の四種に区切られたが、現実には採択の処置を受けたのは明治十三年二月一五日の「旧名東県再置シ淡路国ヲ附轄スルノ利害ニ付建議」のみであるとされ、⁽⁴³⁾他は元老院日誌に集録されている「建白書一覧表」の記録では圧倒的に廃棄が多い。

一四 内田誠ヨリ板垣重五郎ノ建白書ヲ朝野新聞紙ニ掲載ノ儀伺
明治十二年一月一日⁽⁴⁴⁾

朝野新聞社長内田誠成から、元習院へ提出した板垣重五郎の建白書

の新聞への掲載を求めた願出が、新聞紙条例第一六条にそくして提出された、次の如くである。

山形県下羽前国北山郡東根村平民板垣重五郎上書ヲ新聞紙へ掲載候
テハ不苦候哉此段奉伺候也

朝野新聞が掲載の許可を求めた板垣重五郎の上書とは明治十二年七月以後に元老院に提出した「地租改正不服ノ儀」であると思われる。

この提出に対する元老院の回答は、「書面伺之趣難聞届候事」であり、不許可の指示を与えている。建白書の内容が、広く社会に知られ世論を形成していくことを警戒していることが、ここでも読み取られる。

一五 已決ノ罪人未決ノ檻留人建白ノ儀長崎県伺へ指令 明治十二年一月二六日⁽⁴⁵⁾

長崎県は、元老院に対して、現在集監中の者も立法に関することができるとの伺を提出している。次の如くである。

已決ノ罪人又ハ未決ノ檻留人アリ立法ノ儀ニ関シ意見ヲ建白セント
スン時ハ其罪状ノ如何ヲ問スハ成規ニヨリ転送進達不苦候哉此段相伺
候也

これに対して、元老院は「伺之趣味已決ノ罪人又ハ未決ノ檻留人立法ノ儀ニ関シ意見ヲ建白スルコトヲ得ヘキ成規無之候事」として、法規がないが故に、集監中の者は建白をなし得ないものとしている。

一六 国会開設ノ建言新聞紙へ掲載許可ノ伺へ指令 明治十三年一月二六日⁽⁴⁶⁾

建白を元老院に対して行った者が、明治十三年一月二六日、建白書

を新聞紙上に掲載することの許可を求めている。この伺の扱いにつき、次の如き上申が元老院より右大臣岩倉具視に対して出されている。

過日及進達置候岡山福岡両県人民ヨリ差出候国会設立及条約改正建白書等新聞紙へ掲載数度旨新聞社主ヨリ願出候者有之候処右ハ己ニ及進達候末ノ儀ニ付相伺候間許可否ノ御裁定有之度此段上申候也

この類の上申がなされたのは、東京横浜毎日新聞と朝野新聞から岡山福岡両県人民から元老院に提出された建白書の掲載を求める伺が提出されていたため、元老院が政府中枢にある右大臣岩倉具視に伺を出したものである。元老院としては本来は元老院に提出された建白書であるから元老院独自の判断によつてその許可を決定すべきものであるが、元老院に提出された建白の一覽表を右大臣の閱覽に付すべきものとして上奏しているため、その掲載の許可の伺を出したものである。これに対する右大臣の指令は「上申ノ趣掲載難差許候事」であり、新聞への建白書の掲載の許可願に対して不許可処分をなすべきとの指示を出している。

この指示を元老院は得たことにより、東京横浜毎日新聞より明治一三年一月二〇日に出された「岡山県下備作人民及福岡県下豊筑人民總代ヨリ国会開設条約改正ノ儀御院へ建言仕候由ニテ右写当社へ回送有之一見仕候処有益ノ儀ト認候ニ付之ヲ本社新聞紙上ニ掲載シ普ク全国ノ有志者ニ一覽為數度候間右掲載ノ儀至急御許可被下度候 以上」との願出に、一月二十九日に「書面願ノ趣難聞候事」との不許可処分を通告している⁽⁴⁷⁾。また、一月二一日に提出された朝野新聞の「別紙建言書ヲ新聞紙上ニ掲載致シ候而不苦哉此段奉伺候也」との伺に対しても、元老院は一月二七日に「書面伺ノ趣難聞届候事」として不許可処分を通告している⁽⁴⁸⁾。

これら新聞社が掲載の許可を求めたものは、福岡県と岡山県の民権

家の有志が提出した建白書である。これら民権家の動向について、朝野新聞では岡山県の動きにつき明治一二年一月一八日号と明治一三年一月九日号で報道し、福岡県の動きについては明治一三年一月七日号で報道している。そして、それぞれ元老院に建白を行っているが、具体的に国会開設と条約改定につきどのような建白を行ったか、その内容を報道しようとしたものである。これについても世論の横への広がりを警戒して政府は不許可処分の指示を行うようは元老院に命じている。この後、二月一二日にも朝野新聞は大分県豊前人民代理飯田三治他一名の国会開設建言書の新聞紙掲載の許可を「別紙建白書ヲ掲載致シ候而不苦哉此段奉伺候也」として求めているが、元老院は三月一三日に「書面伺ノ趣難聞届候事」として不許可処分を通告している⁽⁴⁹⁾。

一七 新聞紙条例第一六条中ニハ府県庁ヲモ含有ス 明治一三年二月二日⁽⁵⁰⁾

石川県より新聞紙条例第一六条の解釈について、次の如き伺が提出され、司法省はそれに対する指示をおこなっている。

石川県ヨリ司法省ヘ伺 十三年一月十七日

新聞紙条例第十六条ニ院省使庁ノ許可ヲ經スシテ上書建白ヲ載スコトヲ得ス云々有之右庁ノ字ハ當時專ラ警視庁ヲ而已指ス者ニシテ府県庁ヲ併称スル者ニ無之哉果シテ然ラハ府県庁ヘノ建白書ヲ許可ヲ得スシテ之ヲ掲載スルモノアルトキハ不問ニ措キ可然哉差掛ル候次第ニ有之相伺候至急御指令被下度候也

この伺の趣旨は、新聞紙条例第一六条の規定する「院省使庁ノ許可」の中には府県庁に提出された建白書も含まれるものであり、新聞に掲載する場合には府県庁の許可を必要とするものかとのことであ

る。司法省の刑事課は「石川県伺ノ趣旨ハ、新聞紙条例第十六条ニ院省使庁ノ許可ヲ經スシテ上書建白ヲ載スルコトヲ得ス云々有之右庁ノ字ハ當時專ラ警視庁ノミヲ指スヤ果シテ然ラハ府県庁ノ許可ヲ經スシテ上書建白ヲ掲載スルハ不問ニ置キ可然哉ノ疑問右ハ府県庁モ含有スルモノト謂ハサルヲ得ス何トナレハ該条タルヤ官庁ニ係ル上書建白ヲ私ニ掲載スルヲ禁シタルモノニシテ若シ警視庁ノミヲ指スモノトナストキハ府県庁ニ係ルモノニ猥ニ掲載スルコトニ相成往往不都合ヲ生スルニ至ラン因テ左ノ通」との議案を司法省の上層部に提出している。

これにもとずき、司法省指令として、二月二日に「伺ノ趣府県庁モ含蓄スル儀ト可心得事」との回答を示し、地方官庁への建白書の新聞への掲載も新聞紙条例第一六条の規律するところとしている。

一八 宮城日報へ掲載セル国会開設建白草案ノ儀内務省ト往復 明治一三年二月一六日⁽⁵¹⁾

明治一三年から明治一四年にかけて、国会開設を求める自由民権運動の最盛期を迎えるものであるが、これに呼応して、新聞によつては、建白書の内容の大意を無許可で掲載するものが出てくる。このことにつき、官庁相互のやりとりの記録がのこされている。その例として、次の如きものがある。

内務省照会

宮城県下発行宮城日報中ニ国会開設建白草案ノ大意ト題セル一篇登記有之候処右ハ兼テ御院ノ許可ヲ得テ登記セシヒノニ候哉且該建白書写一本参考ノ為借用致シ度此段及御照会候也追而該建白書ハ何月何日付ヲ以テ御院へ差出候哉此段モ併セテ御照会候也

元老院回答

宮城県下発行宮城日報中ニ国会開設建白草案ノ大意ト題シ掲載有之

之ニ付云々御照会ノ趣了知右ハ該建白書末タ不差出候間此段及回答候也

内務省の照会に対して、元老院はこの類の建白は受理していないと答えている。したがつて、新聞社は架空の建白書を記事にして掲載したものであるかもしれないが、この照会と回答は、政府が建白書の草案に対しても新聞紙条例第一六条の適用を考慮したことの事例である。

一九 岡山福岡両県人民ノ建言各新聞へ登録ノ儀内務省照会 明治一三年二月一八日⁽⁵²⁾

また、内務省と元老院は、前述の一六に關係して、次の如き照会と回答を行っている。

内務省照会

岡山福岡両県人民ヨル貴院へ差出セル国会開設建白書アルモノ該県下発行ノ新聞紙ハ勿論其他各新聞紙ニモ登記有之候処右ハ兼テ貴院ノ許可ヲ經テ登記セシモノニ候哉尤モ当省ニ於テモ取調ノ次第モ有之参考ノ為メ該建白書写一宛借用致シ度此段及御照会候也
追テ該書差出月日等モ心得置度此段モ併テ及照会候也

元老院回答

岡山福岡両県人民ヨル本院へ差出候国会開設建白書各新聞紙ニ掲載有之本院ニ於テ許可云々御照会ノ趣了知右建言書ハ一月十六日ニ本院ニ差出候後各新聞ヨル登記ノ儀願出候へ共已ニ内閣へ為参考通達相成候末ニ付於本院ハ一切登記差許不申候然ルニ該建白書写候参考ノ為メ御入用ノ趣則各一冊謄写差進候間御領掌有之度此段及回答候也

これは、岡山県と福岡県の民権家の行った建白書の内容を地元の新

聞で報道したことにつき、その取締のために、内務省が元老院に対して建白書の掲載の可否の有無を問い合わせたものである。

この福岡県と岡山県の民権家の建白書の新聞への無許可掲載の摘発は、その後も続き、明治一三年三月二四日、「郵便報知新聞」へ登載セラル国会開設建白書ノ儀東京裁判所検事局ト往復⁽⁵³⁾として、次の如き照会と回答とが東京裁判所検事局と元老院との間で行われている。

東京裁判所検事局照会

本年一月二二日郵便報知新聞第二千九十号福岡県下人民国会開設建白書ノ趣意書ヲ掲載有之候処右掲載ノ儀ハ其院ニ於テ御許可相成候儀哉至急致承知度此段及御問合候也

元老院回答

本年一月二二日発兌ノ郵便報知新聞紙上へ福岡県下人民国会開設建白書ノ趣意書掲載云々ニ付御照会之趣了知右本院ニ於テ許可致シ候儀無之候此残及回答候也

また、明治一三年四月三〇日、「岡山福岡両県下人民建言書ノ儀新鴻裁判所照会」として、裁判所が元老院に照会し、五月八日に元老院は裁判所に回答を行っている。次の如くである。⁽⁵⁴⁾

新鴻裁判所照会

別紙岡山福岡両県下人民ヨルノ建言書ハ全ク貴院へ差出シタルモノニ有之候哉果シテ差出シ之儀ニ候ハ、何月何日ニ御受理相成候哉承知致度候条至急御回答有之度此段及御照会候也

元老院回答

岡山福岡両県下人民ヨリ差出タル国会開設建白書ノ儀ニ付該書相添御照会ノ趣了知右建白書ハ本年一月十六日共ニ受理致シ候然ルニ福岡

県人民ヨリ差出タル建白書トハ大ニ相違ノ廉有之候ニ付該建白書ヲ致送付候間御落手可有之此段及回答候也

この回答によると、裁判所によって照会された建白書は、福岡県の民権家の提出したものと異なるものである。

これらの記録に残されている一連の照会と元老院の回答との経緯をみると、明治八年六月に制定された新聞紙条例は、その第一六条に關しては、明治一三年二月頃にいたり、建白書の無断掲載が續発したために、発動・摘発の用意を為政者の側は行っている。ここにおいても、建白抑制の政策は、採用されるにいたっている。

また、このように、無許可で建白書を掲載するものもあったが、慎重に、掲載を願ひ出るものもあった。たとえば、朝野新聞は、明治一三年二月二八日、警視庁によって発行停止の処分を得ていたが、三月三日、その処分が解停されたとの届出を元老院に行い、四日に「別紙広島県有志人民国会開設願建白書ヲ新聞紙上へ掲載シ候不苦候哉此段奉候也」との伺を元老院に提出している。その回答は、当然に「書面伺ノ趣苦聞届候事」であった。⁽⁵⁵⁾

二〇 山形新聞へ登載セル国会開設建白書ノ儀内務省照会 明治一三年三月二五日⁽⁵⁶⁾

この取締は、さらに続行する。内務省は、次の如き照会を行い、元老院はそれへの回答を行っている。

内務省照会

山形新聞第二百五十四号雜報欄内ニ開拓使管下本多新ヨリ国会開設ノ儀ニ付貴院へ差出セル建言書一篇登記有之右ハ兼テ貴院ノ許可ヲ經テ登記セシモノニ候哉当省テモ取調ノ次第有之参考ノ為メ該書一通借用致度此段及御照会候也

元老院回答

開拓使管下本多新ヨリ本院へ差出候国会開設建言書山形新聞第二百五十四号雜報欄中ニ掲載有之本院ニ於テ許可云々御照会ノ趣了知該建言書ハ去ル二月十二日郵便ヲ以テ本院へ差出候処本院ニ於テハ登録差許候儀無之依テ右建言書寫差回候間御領掌有之度此段御回答候也

これによると、内務省は元老院に建白書の新聞への掲載の有無を問ひ合わせ、元老院は当該建白書は受理したものの新聞への登載は許可していないと回答している。

二一 新聞紙条例中上書建白掲載ノ節処分方ノ疑義ヲ弁明ス 明治

一三年四月一〇日⁽⁵⁷⁾

司法省は、新聞紙条例第一六条の解釈につき、福島県からの伺をもとにして、次の如き伺を提出し、政府中枢より指令を得ている。

司法省伺 三十年三月八日

福島県ヨリ別紙ノ通伺出候処右第一条ハ伺ノ通第二条第三条ハ己ニ公布シタルモノナレハ不問ニ置クヘキ哉ニ相考候ヘトモ明文ナキニ依リ如何分可然哉至急何分ノ御指揮有度此段相伺候也

別紙

福島県伺 十三年二月十九日

一 新聞条例第一六条ニ院省使幾ノ許可ヲ經シテ上書建白ヲ載スルコトヲ得ストアルハ明治元年以降ノ上書建白ヲ云フ哉果シテ然ラハ条例頒布以前ニ遡リ元年以降ノ分ヲ掲載(条例發布後)スルモノハ犯則ノ儀ト心得可然哉

一 同上上書建白太政官日誌等へ明示セラレタルモノハ前後項ノ限ニアラスト心得可然哉

一 条例発行前一端掲載公布セシ上書建白ヲ条例發布後免許ナク再ヒ掲載カルモノ又ハ甲新聞ニテ許可ヲ受ケ掲載セシ上書建白ヲ乙新聞許可ヲ經シテ掲載スルカ如キ同条ニ抵スル儀ト心得可然哉
右三項疑ヲ生シ決シ兼ヌルニ付至急御指揮有之度候也

法制部議案 十三年三月二十七日

別紙司法省伺新聞紙条例ノ儀第一条第二条ハ同省ノ見込ノ通り第三条ハ新聞条例発行前一旦掲載セシ者又ハ甲新聞ニテ許可ヲ得ルモ乙新聞ハ許可ヲ得サレハ共ニ条例第一六条ニ問フヘキ者ト存候因テ左ノ通御指令相成可然哉高裁候也

指令 十三年四月十日

第一条第二条ハ伺ノ通第三条ハ新聞条例第一六条ヲ問フヘシ

この司法省の伺は、第一に新聞紙条例第一六条は条例制定前になされた建白書の掲載に関しても適用されるものと解すべきか、第二に太政官日誌等の政府発行物に発表されている建白書には適用しないと解すべきか、第三に新聞紙条例が制定される前に既に新聞紙上に公表されている建白書についても同条例を適用するものと解すべきか、また一新聞が官許を得て公表した建白書も他新聞が掲載するときは改めて官許を必要とするかと解すべきかという内容である。これに対して、政府中枢は、法制部の議案を得て、第一、第二の疑義については伺の通り解すべきとし、第三の疑義についても新聞紙条例第一六条を適用するものと指示している。

この類の解釈の指針が示されたことは、特に第一の疑義に対する指示に関して、明治維新以後採用した言路洞開の政策を通して建白の奨励をした時期の建白書にまで遡及効を行うということであるから、建白抑制の政策はより強化され徹底されたということである。

二二 上書建白類ヲ末タ官庁ニ提出セス又ハ其已ニ提出シタルヲ知ラスシテ掲載スル者ハ新聞紙条例第一六条ヲ適擬セス 明治一三年四月一九日⁽⁵⁸⁾

裁判所から新聞紙条例第一六条の解釈について、次の如き司法省は内訓を出している。

新瀉裁判所ヨリ司法省へ請訓 十三年四月一日

新聞紙条例第一六条ニ院省使庁ノ許可ヲ不經シテ上書建白ヲ載スルヲ得ス云々ト有ノ右ハ既ニ官庁へ差出セシ上書建白ノミヲ指シ以ル儀ニ候哉果シテ然ラハ其末タ官庁へ差出ササル差前(即チ草稿)ニ係ルモノハ勿論仮令即ニ官庁ニ差出シタル以後ニ係ルト雖者掲載セシ當時ニ在テ其又出シタル事ヲ知ラサルセノハ皆不問ニ置キ可然哉ルハ凡ソ上書建白ニ係ル文案ハ末タ官庁へ差出ササ一以前ト雖トモ該官庁ノ許可ヲ経ルニ非ラサレハ有切掲載不相成儀ニ可有ノ候哉右ハ差掛リ候次第モ訓之聊疑義ヲ生シ候間至急仰御内訓候也

司法省内訓 十三年四月十九日

新聞条例ノ儀別紙申請ノ趣ハ末タ官庁ニ差出シタルヲ知ラサルノ證アルニ於テハ不問ニ置ク儀ト心得ヘシ此旨及内訓候也

この請訓とそれに対する内訓によれば、いまだ院省使庁に提出していない建白書は、それを新聞紙上に掲載したとしても、それに対して新聞紙条例第一六条は適用しないものとしている。法の解釈理論からすれば、この類の掲載に対しても第一六条の適用をうけるべきもののとの拡大解釈を行えば、成文法として条例を制定した意義が失われてしまう。さすがに、建白書掲載の取締を行っている政府もここまでの過度の拡大解釈を行ってはいない。政府が取り締まるべきものは、その言論の内容である。いまだ院省使庁に提出していない建白書が、新聞に掲載されたとして、その内容が政府の政策を批判し望ましくないも

のであるならば、新聞紙条例第一三条「政府ヲ変壞シ国家ヲ顛覆スルノ論ヲ載セ騒乱ヲ煽起セントスル者ハ禁獄一年以上三年ニ至ル迄ヲ科ス、其実犯ニ至ル者ハ首犯ト同ク論ス」と第一四条「成法ヲ誹毀シテ国民法ニ違フノ義ヲ乱リ及顯ハニ刑律ニ触レタルノ罪犯ヲ曲庇スルノ論ヲ為ス者ハ禁獄一月以上一年以下罰金五円以上一〇〇円以下ヲ科ス」を適用すればよいのであって、あえて過度の拡大解釈を行う必要はないとの見地から、この内訓が出されたものと考えられる。

二三 各新聞へ登録セル高知県人民国会開設建言書ノ儀内務省照会 明治一三年四月二四日⁽⁵⁹⁾

立志社の片岡建吉と河野広中は、二府二県八万七〇〇〇人の委任をうけて「国会を開設するの許可を上願する書」を携えて上京し、明治一三年四月一七日、太政官に提出したが、太政官は末だ政治上に関する人民の請願書を受理するの成規あらずとして却下し、四月一九日に提出するも、元老院も立法に関する建白書の外は一切受理せずとして却下している。⁽⁶⁰⁾ 片岡等は、これを新聞に掲載して、世論に訴えている。これは対して、内務省は元老院に照会し、次の加き回答を得ている。

内務省照会

高知県下人民ヨリ貴院へ差出セル国会願望書ナルモノ各新聞紙上へ登記有之候処右ハ兼テ貴院ノ許可ヲ経テ登記セルモノニ候哉尤モ当省ニ於テ取調ノ次第モ有之参考ノ為メ該書写尙通借用致シ度此段及御照会候也追テ該書貴院へ差出候月日等モ併テ及御照会候也

回答

高知県下人民ヨリ本院へ差出タル国会開設願望書各新聞紙上ニ登録有之本院ニ於テ許可云々御照会之趣了知該建白書ニ四月八日ト有之候

へ共右願望者ヨリ去ル十九日本院ニ呈出イタシ候且本院ニ於テハ新聞紙等へ記載差許候儀無之候依テ建言書写御送附申候間御落手有之度此段及回答候也

内務省の伺の内容は、新聞に掲載した建白書につき元老院は許可したのかとの問い合わせであり、これに対して元老院は許可していないとの回答を示している。この立志社の建白書は、元老院に掲載の許可願が出されたものではないが、受理を許可されたものを含めて建白書の新聞への掲載は一切許さないとの為政者の姿勢はここにも示されている。

また、同旨のものとして、明治一三年四月三〇日、内務省は元老院に対して「福島毎日新聞第四三三三号第四三四号中青森県下有志国会開設願望書一篇登記有之右ハ貴院ノ許可ヲ経テ登記セシモノニ候哉尤モ当省ニ於テ取調ノ次第有之参考ノ為メ該書写一通借用致度該新聞二葉相添此段及御照会候也 追テ該書ハ何月何日貴院へ差出候哉此段モ兼テ心得置度且ツ新聞ハ御回答ノ節御返戻有之度此段申添候也」との照会を行い、元老院は五月三日に「福島毎日新聞第四三三三号第四三四号中青森県下有志国会開設願望書登録ニ付右本院ニ於テ登録許可云々新聞紙相添御照会ノ趣了知該建言書ハ本年四月十二日呈出候得共本院ニ於テハ登録差許候儀無之依テ該建言書写御送付候間御落手有之度度此段及回答候也 追テ福島毎日新聞二葉及返却候也」との回答を行っている。この記録に残されている照会と回答によっても、建白書の新聞への掲載は許さないとの姿勢が示されている。

明治一三年七月二六日、内務省は元老院に対して「新潟県人民ヨリ貴院へ差出セル国会開設建言書草案ノ旨意書ナルモノ新潟新聞第九七七号ヨリ第九七九号ニ至ル雜報欄内ニ登記有之候処右ハ兼テ貴院ノ許可ヲ経テ登記セシモノニ候哉尤当省ニ於テ取調ノ次第モ有之参考ノ為メ該書写通借用致度此段及御照会候也 追テ該書貴院へ差出候月等モ心得置度此段モ併テ及御照会候也」との照会を行い、元老院は七月二

八日に「新潟県下人民ヨリ本院へ差出セル国会開設建言ノ旨意ト題シ新潟新声紙上ニ掲載セルヲ以テ可否云々御照会ノ趣了知右ハ本月八日該県平民島田茂等ヨリ本院へ呈出セル建言書ニ有之本院ニ於テハ同新聞紙へ登録差許候儀ハ更ニ無之候依テ建言書写相添此段及回答候也」と建言書の新声への掲載の許可を行ったことはいとの回答をしている。ここにおいても、また建白書の新聞へ掲載は許さないとの姿勢が徹底して採られている。

二四 人民ノ上書立法ニ関シ建白ニ属スルモノハ其名ノ如何ヲ問ハス総テ本院ニテ処弁ノ儀太政大臣照会 明治一三年六月一日⁽⁶³⁾

太政大臣は、元老院に対して次の如き照会を行い、六月一日にその回答を得ている。

照会

人民ヨリ其院ニ差出候上書立法ニ関スルモノハ其名ノ請願タルト否トニ拘ハラス其実建白ニ属スルモノハ総テ建白書同様可被致候此段及御照会候也

回答

人民ヨリ本院ニ差出候上書立法ニ関スルモノハ其名ノ請願タルト否トニ拘ハラス其実建白ニ属スルモノハ総テ建白書同様可取扱旨御照会ノ趣兼了然ルニ本院ニ於テハ己ニ御照会ノ通從來取扱来候へハ爾後猶右ノ振合ヲ以テ取扱可致候尤建白人ノ内或ハ陛下へ乞願スルモノナレハ本院へ之ヲ執奏ノコトヲ請求シ又ハ乞願書ナルヲ以テ指令是非ヲ求建白書ニ準シ被取扱候テハ不服ナリト強テ申立候モノノ如キハ勿論却下可致ヨリ外無之ニ付為御心得御回答旁申進候也

太政大臣の照会によれば元老院ではその内容が立法に関するものは名称が請願書とあつても建白書として受理をしているものかとのことであり、元老院の回答は、名称の如何に関係なく立法に関する意見を具申ししているものは上書建白書として受理し、ただ天皇への乞願を元老院を通して執奏することを請求するものと乞願書として返答を求めるものは却下していると報告している。この類の照会を太政大臣名において行つた理由は不明であるが、元老院は前記六「立法ニ関スル建白書ハ本院ニ上ル 明治八年一月二十五日」において記載した立法に関する建白はすべて元老院が受理するとの布告により処理していることを報告したものである。

ところで、明治一二年より明治一三年にかけて、国会開設の建白が急激に増え、政府は新聞紙条例第一六条によりその新聞への掲載を許可しないことによつて世論の横への広がりを防止しようとするものであるが、建白書のすべてが元老院に提出されたものではない。上書、建白書、建言書、請願書、乞願書、意見等と多様な名称を付して直接に官省、大臣、参議、卿などにあてて、国会開設の願望書を含めてそれ以外の種々の内容のものを提出している。これらのものについては受付記録はなく、意見は意見として受理したものもあるであらうしまた規則がないとして却下したものもある。その詳細は不明である。本稿は、建白を規制する実定法に着目して、建白制度の法の変遷の経緯を検討しようとする立場をとるため、いきおい建白を受理する機関と布告され、その受理の法的手続を完備している元老院を中心に論考をすすめていきたいが、近時刊行された色川大吉・我部政男監修「明治建白書集成」の第六巻等に見られるように、この期においては、実に多様な方面にわたり積極的に自己の意見を表明し、またそれが取り上げられるために直訴を行う者もでてくるという状態であつた。その例として、明治二〇年に著されたいる戸田十畝の「明治建白沿革史」によれば「明治十二年近衛歩兵伍長ニテ小原弥総ハナル者時事ニ感慨ス

ル所アルモ軍人トシテ之レヲ論弁スルコト能ハス胸間ノ鬱ト悵忠君愛國ノ熱情トハ禁ゼント欲スルモ能ハズ寧ロ死シテ己レノ意見ヲ上奏スルノ便ヲ求ムルニ如カズト決シ皇居ノ門前ニ於テ腹ヲ屠シ將ニ死セントス時ニ衛兵ノ知ル所トナリ身ヲ傷スルノミニシテ死ヲ果サズ終ニ縲線ノ身トナリ軍律ニ照シテ刑ニ処セラレタリト云フ其弥総ハが懷ニセント云フ上奏書ハ如何ナルモノナリシカ誰レモ窺ヒ知ル可ラスト雖ドモ蓋シ国会開設ヲ急務ナリトスルノ意見ナリシト云フ弥総ハノ如キハ其熱情憐ム可ク其意切ナリシバ語ニ賞スベキモ嚴肅ナル紀律ノ範圍内ニ存ル軍人ニシテ終ニ軍律ヲ犯スニ至リシハ亦タ惜テ可キノ至リナリ」とある。これは天皇に直訴を試みようとした例である。また「十二年三月越後ノ人赤沢常容ナル者時事ニ感ジテ慷慨非憤ノ情念ヲ越シ東京ニ致リテ頻リニ太政官ノ門ヲ叩キシモ己レノ意見ヲ口陳スルノ軍ニ至ラズ心鬱シテ身ヲ安ズルコト能ハズ終ニ死ヲ決シテ建白書ト依頼者ヲ東京ノ某ニ差送り自刃セントセシヲ旅館ノ主人ノ知ル所トナリ終ニ遂ルコト能ハズ親族等ニ擁セラレテ國ニ販リシト云フ其挙動ハ拙ニ出ズルモ其衷情リ亦タ憐レムベキモノアリト謂フベシ」そして「明治十三年国会期成同盟員ガ上書セシ前後ハ上書建白ヲナス者頻々跡ヲ断タズ日々太政官又ハ元老院ニ致ルモノ引切レズ或ハ官吏ニ面謁シテ赤心ヲ吐露スルアリ或ハ門衛ニ拒マレテ容シク帰ル者アリ或ハ官吏ト爭論スルモノアリ為メニ頗ル騒然タリシ」としているが、これは太政官に直接建白を行おうとしそれを拒絶されあるいは官吏と争論している当時の状況を説明しているものである。

東京日日新聞の明治一三年七月二日号には、天皇に請願を行おうとしたものとして「熒匡社の総代松沢、上条の両氏は、太政官より召状あるを、六日のあいだ旅館に待てども、いっこうに御沙汰なければ溜りかねて、去る二九日両氏とも参官して、去る二四日に差出したる書面の御指を伺いたしと申し立てたるに、ほど経て谷森書記官が出来りて、左大臣は今日も面謁叶わず、よつて余が代つて決答すべし」として、左のごとく口達せらる。立法或いは政治上に関する事柄は、人民

より天皇陛下に対し奉り請願することは、末だ法律なきに付き相成らず候事、ただし前項の意見を陳べたき者は、明治八年の達しにより元老院へ建白すべし。ここに於いて、両氏は右の趣旨を書面に御指令相成りたしと幾度も願いたけれども、更に許されざるゆえ、――とあり、天皇への政治上の意見具申は法規がない故に許可しないとする官吏の説明と左大臣への建白書提出に対しての回答を求めたことの顛末の報道がなされている。

また、政府実力者である右大臣岩倉具視の記録である「岩倉公実記下」には「十三年庚二月熾仁親王左大臣ト為ル此時ニ方り輩下及各地方ニ於テ政談盛ノニ行ハレ皆国会ヲ設立シ国政ヲ更革スルヲ以テ主旨ト為ス太政官庁ニ詣リ請願書ヲ上ツル者アリ又三大臣ヲ歴問シテ之ヲ論スル者アリ其甚シキハ私擬國的憲法ヲ印刷シ之ヲ民間ニ頒布スル者アルニ至ル輕躁自肆幾ント名状ス可カラス」とあり、多くの建白者が太政官や政府要人宅に押し掛けていた状況を記載している。

このように、元老院以外に建白書を提出した事例を記載している記録が残されていることからすれば、明治八年一月三日の立法に関する建白書はすべて元老院に提出すべきものとした建白書差出方心得の主旨は、建白者に対しては徹底したとはいえない。この期は、自由民権運動の最盛期ともいえるべき時期であり、元老院よりは政府の中樞にあるものにアピールした方がより政治的效果があると判断し得る状況であれば、建白書差出心得方を無視した者が出てきたことは当然ともいえる。建白抑制の政策を成功させたものは、この手続面による規制よりは、新聞紙条例第一六条による横への広がり禁止したことによるものが大であったと考えられる。明治十三年一月、元老院は建白書の整合性をはかるうとして願望書取扱の制定を試みている。これは、結果的に、太政官の反対によって実現できなかったものであり、その後も建白抑制の時期は継続していくものであるが、それらについては次号で論考する。

36	法令全書第九卷の一 二七二頁
35	卷一〇四六頁
34	鶴巻孝雄 「一八八〇年代初めの建白と建白制度」 明治建白書集成第十六
33	元老院日誌第一卷 三三八頁〜三三九頁
32	元老院日誌第一卷 三三六頁〜三三七頁
31	法規分類大全第一編官職門一〇第一九号 六九頁
30	元老院日誌第一卷 三三三頁
29	朝鮮新聞 明治八年二月一日号
28	元老院日誌第一卷 三〇二頁
27	東京日日新聞 明治八年二月一日号
26	稲田正次 明治憲法成立史上卷 二七四頁
25	稲田正次 明治憲法成立史上卷 二七五頁
24	元老院日誌第一卷 二七一頁〜二七三頁
23	元老院日誌第一卷 二七三頁
22	元老院日誌第一卷 二七〇頁
21	元老院日誌第二卷 二〇六頁以下
20	元老院日誌第一卷 二六七頁〜二六八頁
19	元老院日誌第一卷 二六六頁
18	元老院日誌第一卷 四九六頁〜五一七頁
17	大日方純夫・我部政夫「刊行にあたって」元老院日誌第一卷一三頁
16	法規分類大全第一編官職門一〇第一九卷 五八頁〜五九頁
15	元老院日誌第一卷 二二三頁〜二四四頁
14	元老院日誌第一卷 二五二頁〜二五三頁
13	東京日日新聞 明治八年八月八日号
12	朝野新聞 明治八年八月七日号
11	元老院日誌第一卷 二二六頁
10	法規分類大全第一編官職門一〇第一九卷 四二頁
9	元老院日誌第一卷 二二〇頁〜二二二頁
8	奥平康弘 「日本出版警察法制度の歴史的研究序5」 法律時報第三九卷八
7	小野秀雄 「日本新聞発達史」 元老院會議筆記前期第一卷六八頁 所収
6	東京日日新聞 明治八年八月二六日号
5	太政類典 国立公文書館マイクロ 26・0854以下
4	太政類典 国立公文書館マイクロ 26・0843以下
3	奥平康弘 「日本出版警察法制度の歴史的研究序4」 法律時報第三九卷七
2	法律時報第三九卷四号、五号、六号、七号、八号、九号
1	法令全書第八卷ノ一 九三頁

37	元老院日誌第一卷	四一六頁
38	太政類典 国立公文書館マイクログ	26・0843以下
39	後藤靖 自由民権	五八頁〜五九頁
40	法規分類大全第一編文書門	四二九頁〜四三〇頁
41	元老院日誌第一卷	八四二頁
42	元老院日誌第一卷	九〇〇頁〜九〇三頁
43	鶴巻孝雄 「一八八〇年代初めの建白と建白制度」	明治建白書集成第六卷 一〇四七頁
44	元老院日誌第二卷	二三五頁
45	元老院日誌第二卷	二五九頁
46	元老院日誌第二卷	二九八頁
47	元老院日誌第二卷	三一九頁
48	元老院日誌第二卷	二九八頁
49	元老院日誌第二卷	三二七頁
50	法規分類大全第一編文書門	四三三頁
51	元老院日誌第一卷	三二八頁
52	元老院日誌第二卷	三二九頁
53	元老院日誌第二卷	三五二頁〜三五三頁
54	元老院日誌第二卷	三七七頁
55	元老院日誌第二卷	三四四頁
56	元老院日誌第二卷	三五五頁
57	法規分類大会第一編文書門	四三三頁
58	法規分類大会第一編文書門	四三四頁〜四三五頁
59	元老院日誌第一卷	三七二頁〜三七三頁
60	明治文化全集第九卷	三三七頁
61	元老院日誌第二卷	三七四頁
62	元老院日誌第二卷	四一五頁
63	元老院日誌第二卷	三九〇頁
64	鶴巻孝雄 「一八八〇年代初めの建白と建白制度」	明治建白書集成第六卷 一〇四七頁
65	戸田十敏 明治建白沿革史	八九頁〜九二頁
66	東京日日新聞 明治一三年七月二日号	
67	岩倉公実記 下六五三頁	

※ 補遺 前稿「請願権考 その一」につき、その中での「三 彼の奨励の時期」の「一 左院課外会議規則 明治六年九月二日」の節に、重要な資料の見落としがあり、次の加筆を行わなければならない。本稿の如き歴史的な事実を対象として、民意導入を意図しその

後部分的には認めながら抑制していく法規範の制定改廃を検証し、憲法的習律の確立の経緯を実証的に論考しようとするものにとつては、事実の見落としは、認識に決定的な誤りをもたらすにいたる。この意味で、重大な資料の見落としをした不明を恥じるものである。その資料とは、明治二〇年に執筆されている戸田十敏の「明治建白沿革史」で紹介されているものであり、また国立公文書館所蔵の公文録マイクログ番号84・0309以下、84・0485以下、122・0716以下に記録されている資料である。この公文録に記録されている資料の存在は、阪本是丸著「明治初期の建白制度と政教事情」（明治建白書集成第三卷月報・一九八六年）と牧原憲夫著「明治七年建白の特徴」（明治建白書集成第三卷編集後記・一九八六年）により教授を得たものである。

加筆をすべきところは、「一 左院課外会議規則」の節である。左院は、集議院の場合と同様の建白の処理を重要な職務としていたが、このような重要な職務とするにいたったのは太政官の達によって行われたものではなく、左院の積極的な働きかけによって実現されていたものであり、このことは明治政府の中核にある者にとつてこの期において建白奨励の政策に消極的になりつゝあつたといえるとの意味のことを記述した。この基本的認識については、何らの変更をする必要はないものであるが、左院の側からの積極的な働きかけにより、次の如き揭示を行い、建白書受付規則を制定していることを加筆しなければならぬ。

左院は、明治六年一月三〇日、正院に対して「建白書受付規則別紙ノ通改正致シ度此段相伺候也」として、左院の門に掲示すべき注意事項と健白書受付規則の原案を示して、その許可を求め、正院より「伺之通」との指示を得ている。その結果、左院は、次の如き手続により、建白の処理を行うにいたる。⁽¹⁾

揭示

第一条 建白書ハ毎月三八ノ日差出スヘシ

第二条 建白書ニハ本人ノ本貫属族姓名年齢職業住所等洩ナク誌スヘシ

第三条 建白書ハ必ス正副二本差出スヘシ

建白書受付規則

第一条 建白書受取ハ毎月三八ノ日ヲ以テ定日トス

尤モ第十二時ヲ過レハ受取ルヘカラス

第二条 建白書ニハ建白人ノ本貫族姓名年齢職業住所等ヲ洩ナク誌スヘシ

第三条 建白書ハ必ス正副二本ヲ差出サシムヘシ二本備ハル者ニ非サレハ受取ルヘカラス

第四条 建白受取ハ集議院掛書記ニテ之ヲ勤ムヘシ

第五条 建白書差出方第二条第三条ノ規則ニ合ヤ否ヤ詳細ニ之ヲ検シ或ハ現文ノ儘或ハ之ヲ取繕ハシメテ其概略ヲ別記シ建白人ノ正本ト共ニ翌日其類ヲ聚メテ本院ノ書記官ニ差送ルヘシ尤副本ハ集議院ニ留メテ追検ニ備フヘシ正副本共表紙ニ受取リタル者ノ姓名及ヒ年号月日ヲ朱書スヘシ

第六条 右建白人ノ正本ト概略別記トヲ受取タル書記官ニテ之ヲ検査シ世上ニ流布シ然ルヘキ儀ハ其要旨ヲ採テ新聞紙ニ出スヘシ其議論条理アル者ハ議長ノ一覽ヲ経テ後之ヲ各分課ヘ分附シ詳細ニ討論シ課中ニ於テ不適当ト思フ者ハ之ヲ差返スコトモアルヘシ若シ其事件ヲ反覆審問スヘキノ類ハ必ス其日ヲ指テ建白人ヲ集議院ニ呼出スヘシ但各課ニ於テ討論ノ上之ヲ差返シ或ハ審問ノ為メ建白人ヲ集議院ニ呼出ス等ノ手続ハ書記官ニテ之ヲ取扱フヘシ

第七条 凡対面ノ日ハ各分課ノ議官議生其討論ヲ経タル建白書ヲ尋問スル為メ集議院ニ出張ス建白人当日同所ニ罷出ツヘシ且ツ集議院掛書記生当日必ス出會スヘシ

但シ対面ノ為ノ集議院ニ出張スルハ議官議生二人ニテ之ヲ勤ムヘシ

第八条 右対面ノ節ハ集議院掛書記筆生ノ内兩人出席シ議官議生ハ建白人トノ應對議論逐一筆記シ之ヲ建白副本ニ付記シテ書記官ニ差出スヘシ書記官尚其分課ヘ廻シ應對議論ノ相違ナキヤ否ヤヲ検シテ然ル後之ヲ新聞紙ニ公布ス

但シ其副本ハ写濟ノ上集議院ニ返スヘシ

第九条 建白人ノ旨趣各分課ニ於テ論定シ之ヲ議長ヘ出シ其事柄ニ就テ正院ヘ出スト或ハ全院ニ廻評シ或ハ之ヲ會議ヲナスト或ハ主務ノ者ヘ分配スルト皆議長ノ意ニアルヘシ但シ本条ノ件々ハ總テ議生書記生ニテ筆記シ之ヲ新聞紙ニ出スヘシ

第一〇条 建白書面ニ付テ書記生見聞シ其事件本院各分課ニ関涉スルトモ其類ヲ分カタシムヘカラサルモノハ各課ニ宛テ差送ルヘシ如此モノハ各課相共ニ評論シテ法ノ如取計フヘシ

第一条 建白人ノ書面受取リニ足ラスシテ書記生ヨリ之ヲ差返サハ本人ヲシテ其意ヲ了解セシムヘシ

第二二条 本院ハ施政ノ衙門ニ非ス故ニ建白人ノ旨趣ヲ假令面談ノ議官ニテ可トスルモ本人ヨリ其事ノ採用セラル、ヤ否マハ尋出ルヲ得ヘカラス

そして、左院は同年二月一日に「別紙ノ通建白受付規則中追加致シ度此段相相伺候也」として正院に規則の一部の追加を申し出て、「何之通」と三月三日に許可を得ている。

建白書受付規則追加

建白書受理明允ナルモノハ分課検閲ノ上諸官省ヘ相廻シ其答議ヲ受ク是ヲ最上トス其次ハ分課ノ評論ヲ加ヘテ新聞紙ニ出スヘシ最下ハ本文ヲ集議院ニ返シテ院中ニ留置クヘシ三種共書記官分課議官ト引合ヒ務メテ不取調ナキヲ要ス

但極最下ナルモノハ集議院ヨリ本人ヘ返スノ処置ハ第一条ニ掲ク

ルカ如シ

この追加条項を含めて左院の定めた建白書受付規則は、前稿三の九で記載した明治五年七月二五日の建白書受付規則を改定したものである。集議院は、明治三年九月、閉院し、明治四年八月に左院に被管され、議事を行うことがなくなったことにより事実上廃止されるものであるが、明治六年六月に正式に廃止されるまでは建白受理等の職務に關しては存続していた。そのため、この改定された規則でも、建白受理についての事務的手統は集議院で行うものとしている。

内容に關しては、明治五年七月の建白書受付規則は、受理した建白の処置の方法について規定するだけであつて、政府に對して参考にするための方策を特に規定はしていなかった。ただ、その第一四條で「建白ノ概略ヲ攬テ集議院ノ日誌ニ載セ世上ノ公表ヲモ廣ク聞クヘシ」として、建白の内容を広く公表しその可否を論じせしめる途を設置したことにより、規範の上では言路洞開の政策をより前進せしめたものといえる。しかし、規範とその現実の運用とは別個のものであり、集議院はこの時期においては閉院されており、この条規が機能する基盤を欠いていた。

これに對して、左院の建白受付規則は、建白書の受理の手統については明治五年七月の規則を踏襲し、特に第一二條で建白人は建白書の採用の取捨を知らしめないとしていることにおいて、本質的には同質なものといえるが、總じて建白奨励の政策をより押し進めているものといえる。まず、左院が、建白書を公表することが必要と考慮した場合、左院の御用新聞とされる「日新真事誌」に掲載して世論の啓蒙をはかろうとしたことにおいては、その政策をより一步を進めたものである。これは、言路洞開の政策を政府中枢が厄介視し始めた時期において、法規範の上では左院の制定した規則は一般民衆に對して建白の奨励はより強化されたとの印象を与えるものであつたと考えられる。つまり、第六條と第九條にあるように、公表するに値するものは新聞

にその要旨を掲載するものとし、積極的に現実に左院へ提出された建白書を「日新真事誌」の上に発表しているからである。

また、建白書受付規則追加の規定するところも、従来よりも提出された建白書を、より積極的に活用しようとする姿勢を示しているといえる。左院に提出された建白書を五種類に分類し、最上として諸官省の回答を求めるべきものとし、其次として評論を加えて新聞に公表するものとし、最下として集議院に返却して保管するものとし、極最下として集議院から本人にその理由を説明して返却するものとしている。これらの措置を取ることは、提出された建白書を死蔵することなく所定の処理を行うことを定めたものであり、明治五年七月二五日の建白書受付規則よりその処理に關しては一步進んだものを定めたものといえよう。

事實、左院は、日新真事誌において、世間に公表することが必要と考える建白書を掲載し、これらの正院への上陳、参考留置、他省への相廻、返却等の措置を付して発表している。

明治六年一〇月九日、左院事務總裁後藤象二郎は太政大臣三条実美に次の如き建白受付規則の改定案に關する伺を出している。

建白建白書ノ儀ニ付伺

戊辰十二月公議所御開設以來士族一般為國家建白致度輩ハ聊無忌憚有差出旨御布告相成居總処今般集議院被廢同院從前ノ事務於本院取扱候様仰付建白書受付規則等更ニ伺ノ上御許可相成得共末タ全國人民へ御趣意貫徹不致向モ可有之且官員或ハ各府縣人民ヨリ真ニ正院亦諸省へ建白諸差出候モノモ有之趣右ハ本院職制ニモ矛盾致シ候而已ナラス区々ト相成不体裁ト存候間自今建白書之儀ハ一般本院差出改候而御布告相成度仍テ御布告案亦建白書受付規則別相添此段伺候也

御布告案

建白書ノ儀ハ於左院取扱候段布告致シ置候直ニ正院亦諸省へ差出ス

輩モ不少不都合ニ付自今官員及人民共別冊建白書受付規則ニ照準シ同院ヘ可差此旨布告候事

但郵便或ハ代人ヲ以差出候儀不苦候事

建白書受付規則

第一条 建白書受取ハ休日ノ外毎日午前第九時ヨリ第一時迄ノウチニ受取ヘシ

第二条 建白書ニハ建白人ノ本貫屬族姓名年齢職業住所ヲ洩ナク誌シテ差出サシムヘシ

第三条 建白書ハ必ス正副二本ヲ差出サシムヘシ二本備ハル者ニ非サレハ受取ルヘカラス

第四条 建白受取ハ書記生ニテ之ヲ勤ムヘシ

第五条 建白書差出方第二条第三条ノ規則ニ合ヤ否ヤ詳細ニ之ヲ檢シ其概略ヲ別記シ建白ノ正本ト共ニ書記官ニ差出スヘシ尤副本ハ分課ニ内ニ留テ追檢ニ備フヘシ正副本トモ其表紙ニ受取タル者ノ姓名及ヒ年月日並ニ番号ヲ朱書スヘシ

第六条 右建白ノ正本ト概略別記トヲ受取タル書記官ニテ之ヲ檢査シ議長ノ一覽ヲ經タ後之ヲ各分課ニ分附シ詳細ニ討論シ課中ニ於テ不適当ト思フ者ハ之ヲ差返ス事アルヘシ若シ其事件ヲ反復審問スヘキノ類ハ必スソノ日ヲ指シテ建白人ヲ呼出スヘシ建議採用ニ足ラスト雖トモ其主意世上ニ流布シ然ルヘキモノハ其要旨ヲ採テ新聞紙ニ載出スヘシ

但各課ニ於テ討論ノ上之ヲ差返シ或ハ審問ノ為メ建白人ヲ本院ニ呼出シ或ハ新聞紙ニ載出スルノ手續ハ書記官ニテ之ヲ取扱フヘシ

第七条 凡対面ノ日ハ各分課ノ議官其討論ヲ經タル建白書ニ尋問スル時ハ建白人ヲ呼出スヘシ当日必ス書記生出会スヘシ

但対面ノ節ハ議官二人ニテ之ヲ勤ムヘシ

第八条 右対面ノ節ハ書記生出席シ議官ト建白人トノ應對議論ヲ逐一筆記シ之ヲ建白副本ニ付記シテ尚其分課ヘ廻シ應對議論ノ相違ナキ

ヤ否ヤヲ檢シテ議長ノ閱覽ヲ經然ル後之ヲ新聞紙ニ公布スヘシ

第九条 建白ノ旨趣各分課ニ於テ論定シ之ヲ議長ニ出シ其事柄ニ就テ全院ニ廻評シ或ハ之カ會議ヲナスト或ハ正院ニ出スト或ハ主務ノ省ヘ分配スルト皆議長ノ意ニアルヘシモシ新聞紙ニ出スヘキモノハ其件々ヲ筆記シ之ヲ新聞鋪ニ附スヘシ

第一〇条 建白書事理明允ナルモノハ分課檢閱ノ上諸官省ヘ相廻シ其答議ヲ受ク是ヲ最上トス其次ハ分課ノ評論ヲ加ヘテ新聞紙ニ出シ最下ハ本文ヲ院中ニ留置クヘシ三種共書記官分課ニ引合議長ノ取捨ヲ受ケ務メテ不取調ナキヲ要ス

但極最下ナルモノハ本人ニ返スノ処置第一二条ニ掲クルガ如シ

第一条 建白書面ニ付テ書記官見聞シ其事件本院各分課ニ関涉シ其類ヲ分カトラシムヘカラサルモノハ各課ニ宛テ措送ルヘシ如此モノハ各課共ニ評論シテ法ノ如ク取計フヘシ

第一二条 建白ノ書面取ルニ足ラスシテ之ヲ差返サハ本人ヲシテヨク其意ヲ了解セシムヘシ

第一三条 本院ハ施政ノ衙門ニ非ス故ニ建白ノ旨趣ヲ仮令面談ノ議官ニテ可トスルモ本人ヨリ其事ノ採用セラル、ヤ否ヤハ尋出ルヲ得ヘカラス

この左院の伺は、二つのことを願ひ出ている。一つは、官員の建白は正院や各官省に直接に提出するものではなく左院を経由して出すべき布告を行うこと、二つは、集議院が廃院となつたため明治六年一月の建白書受付規則を改定するということである。この受付規則の改定は内容に関しては、建白の受付を休日以外の毎日とした他は一月のものと全く同じものであり、受付事務を行つていた集議院が六月二五日に廃院となつたため、現実には受付事務を行つてゐるものの、法文の上で明確にするために左院が受付を行うものと改めただけのものである。

この伺に対して、明治六年十一月九日、法制課長名で「――漫ニ正院並諸省へ差出者ハ無之尤諸官員於テハ建言書ハ左院ニ可差出候素ヨ

リ承知被居得共或ハ職業上ニ就テ心附タル次第ハ各其本院本省ヘ直ニ差出候儀モ有之是亦至当ノコトニテ敢テ可禁理モ無之且上陳中受取規則ハ全ク同院事務ノ條款ニシテ士民一般更ニ御布告相成度ニ不及儀ト存度間旁以テ伺之趣ハ御許可不相成度可然哉依之御指令案取調相伺候也」として、官員が正院や諸官省に直接に建白を行う例は少なくまた行つたとしてもそれは問題はないとし、また受付規則は内部の処理規定であるから公布する必要はないとし、「御指令案」として「伺之趣ハ改テ布告ニ不及候事」との答申を行つてゐる。これをうけて、一月九日、正院名で正式に「伺之趣ハ改テ布告ニ不及之事」と左院に通告し、不許可としている。

このような指令を出したのは、建白処理に關して、左院がすべての権限を把握するにいたることを警戒したためかと考えられる。しかし、左院は、建白書の新聞への掲載は継続し、また、日新真事誌の明治六年七月二〇日号には伺で出した建白書受付規則を既に公表している。

次に、左院は、明治七年五月八日、「本院建白書受付規則別冊ノ通度整処御被仰高裁候」との伺を正院に提出している。これに対しては明治六年十一月の改定案の上申の場合とは異なつて、正院は異論を出していない。この結果、左院は、明治七年五月三〇日、次の如き揭示を行い、改定された建白受付規則に準拠して建白書进行处理することになった。⁽⁴⁾

左院分局建白所

揭示

第一条 建白書ハ休日ノ外毎日午前第九時ヨリ午後第一時迄ニ差出スヘシ

第二条 建白書ハ必ス正副二本ヲ差出スヘシ且本属族姓名年令職業住所ヲ洩ナク誌スヘシ

第三条 建白書ハ固ヨリ一己ノ意見ヲ述ルモノト雖トモ或ハ同意タルヲ以テ不得已数人連名ニテ差出スモノハ不苦然トモ三人以上直ニ出

頭スルヲ許サス

但遠地ノ者代理人或ハ郵便ヲ以テ差出スヲ得ヘシ郵便送致ノモノハ上封面ニ左院建白所御中ト書スヘシ

建白書受付規則

第一条 建白書受取ハ左院分局ニ於テ休日ノ外毎日午前第九時ヨリ午後第一時迄ノウチニ受取ルヘシ

第二条 建白書ハ必ス正副二本ヲ差出スヘシ且本属族姓名年令職業住所ヲ洩ナク誌シテ差出サシムヘシ

第三条 建白書ハ必ス正副二本ヲ差出サシムヘシ二本備ハル者ニ非サレハ受取ルヘカラス

第四条 建白書受付掛リハ書記生交番ニテ之ヲ勤ムヘシ

第五条 建白書ヲ受取タル書記生ハ第二条第三条ノ規則ニ合ヤ否ヤヲ檢シ其建白ノ要領ヲ取り之カ標目ヲ作ノ別記ニ為シ正本ト共ニ掛リノ書記官ニ差出スヘシ尤モ副本ハ本院ニ留テ追檢ニ備フヘシ正副本トモ其表紙ニ受取タル書記生ノ姓名及ヒ年月日並ニ番号ヲ朱書スヘシ

第六条 建白ノ正本及ヒ其標目ヲ受取タル掛ノ書記官ハ一応之ヲ檢査シテ其事ノ類ニ応シ主務ノ各課ニ分配スヘシ各課ノ議官之ヲ檢閱シ其事由講究商確シ上覽ヲ請フヘキモノ或ハ官省ニ付シ或ハ其答議ヲ受クヘキモノ或ハ本人ヲ呼出シ反覆審問スキモノ又其建議ノ主意世上ニ流布セシメ新聞紙ニ載出ヘヘキモノ方策アリテ参考ニ備フヘキモノ又ハ之ヲ留置テ地方官會議ニ付スヘキモノ各其緩急取捨ノ案ヲ立テ議長ノ決ヲ取ルヘシ

但上旨ヲ受ル者及答議ヲ受クル者ハ本人ヲ呼出シ能ク其然ル所以ヲ申明シ之レヲシテ能ク其趣旨ヲ奉体セシムヘシ

第七条 凡建白書國家ノ大事ニ関涉シ其事理允ニシテ惣會議ヲ經ヘキ者等ハ之ヲ議長ニ出シ臨時總會議ヲ開キ之ヲ討議審明シ衆議之ヲ採用スヘキ者トセハ更ニ其議ヲ添ヘ議長ヨリ之ヲ上奏スヘシ

但シ事柄ニ因ノ惣会議ヲ経ルニ及ハサル者ハ各課議案ノ儘ニテ之ヲ上奏スヘシ

第八条 建白書國家ノ大事ニ関涉スト雖トモ上覽ヲ乞フニ不及者ハ衆議或ハ一課ノ議ヲ添ヘ大臣ニ出スヘシ

第九条 凡ソ祖稅及ヒ民事ニ関涉スル建白書ハ一切取束ネ地方官會議ヲ待テ之ニ付スヘシ

但至急ノ事柄ニテ地方官會議ヲ俟ツ能ハサル者ハ此限ニ非ス

第一〇条 建白人ヲ分局ニ呼出ス時ハ各課主務ノ議官二人ニテ応接スヘシ其審問ノ際双方事理ヲ申明スル旨トシ可否討論ヲ要セス側ニ掛ノ書記官書記生ヲ出席シ議官ト建白人トノ應對論弁ヲ逐一筆記スヘシ

第一条 凡建白書審問答議ニモ及ハスト雖トモ忠實愛國ノ真情ヲ見ルニ足ルモノハ其志ヲ嘉賞シ院中ニ留置クヘシ

第二条 建白書面甚タ不適当ナルモノハ之ヲ差返スヘシ或ハ惑誤ニ出ルモノ之ヲ曉諭スヘシ皆本人ヲシテ能ク其意ヲ了解セシムルヲ要トス

但シ書面ヲ差返シ或ハ曉諭スル等ハ各課主務ノ議官必ス之ニ応接スヘシ

第一三条 左之ケ条ニ触ル、者ハ之ヲ差返スヘシ

第一

天皇陛下ニ対シ奉リ不敬ノ言アル者

但シ皇廟世ニ皇后宮皇子親王等ニ不敬ノ言アルモ之ニ準ス

第二

妄リニ政府ヲ非議シ以テ人ヲ誣告スルノ言或ハ人ノ罪狀ヲ鳴ラス言アル者

第三

言訴訟ニ亙ル者

但シ之ヲ差返ス時ハ必ス当人ヲ呼出シ其然ル所以ヲ懇切ニ説諭スヘシ懇諭數回ニ及ヒ尚公理ニ服セス我意ヲ以テ暴抗スル者ハ司法省ニ

送り照律ヲ乞フヘシ若シ狂氣亂心ノ者ハ其住居戸長ヲ呼出シ之ヲ責付スヘシ

第一四条 本院ハ行政ノ衙門ニ非ス故ニ仮令面談ノ議官ニテ其建白ノ旨趣ヲ善トスルモ本人ニ対シ其採用ノ有無ヲ達スルヲ得ス

第十五条 各省ヘ送付シ或ハ各課ノ回議ニ付シ或ハ其日ヲ指シ本人ヲ呼出シ或ハ其要旨ヲ採テ新聞紙ニ載出スル等ノ手続ハ一切掛リ書記官ニテ之ヲ掌理スヘシ

この建白書受付規則は、明治六年一月の規則を基本的に踏襲するもののその運用にあたって、若干の改定を行っている。その改定された点は、第一に三八の日に限定されていた建白書受付の日を休日を除いて毎日としたこと、第二に最上・其次・最下・極最下として処理したものをこの用語の使用をやめて、諸官省に上覽を請うもの答議を受けるべきもの、建白を新聞に掲載してその趣旨を世上に流布するもの、地方官會議に付すべきもの、建白書國家の大事に関するものとの總會議で採択して上奏するもの、採択の上また事の内容により衆議を経ずして課の判断によって直接に太政大臣・右大臣・左大臣に出すもの、内容不適当な故に本人に差し返すものと処理方法を変更したこと、第三に建白受理を拒否するものとして、天皇・皇族・皇廟に不敬の言があるもの、みだりに政府を誹謗するもの、訴訟に關係するものは差し返すべきものとしたことである。

これらの改定は、技術上のことであり、左院の採用する建白処理の原則に対して大きな変更をもたらすものではない。

- 1 公文録 国立公文書館 マイクロ84・0309以下
- 2 公文録 国立公文書館 マイクロ84・0485以下
- 3 公文録 国立公文書館 マイクロ122・0716 以下
- 4 明治建白書集成第三卷月報 七頁〜八頁